



Omgevingswet
HARDINXVELD-GIESSENDAM

Notitie delegatie, adviesrecht en participatieplicht

Inhoud

Inleiding.....	4
1.1 Leeswijzer en samenvatting	4
Delegatiebesluit.....	4
Bindend adviesrecht.....	5
Participatie	5
2. Omgevingsplan: wat is dat?	7
2.1 Gemeentelijke regels over de fysieke leefomgeving.....	7
2.2 Overgangsfase	7
2.2.1 Tijdelijk deel van het omgevingsplan	7
2.2.2 Verordeningen.....	8
2.2.3 Nieuw deel van het omgevingsplan	8
2.2.4 Resumé	9
3 Bevoegdheden en procedures	10
3.1 Hoe is het nu geregeld - bestemmingsplan.....	10
3.2 Hoe is het nu geregeld – omgevingsvergunning	10
3.3 Hoe is het straks geregeld - omgevingsplan.....	11
3.4 Hoe is het straks geregeld - omgevingsvergunning.....	11
3.5 Resumé.....	12
4 Verhouding gemeenteraad en college van burgemeester en wethouders	13
5 Delegatiebevoegdheid nader bezien.....	14
5.1 Kenmerken en achtergronden	14
5.2 Uitgangspunten voor het delegatiebesluit.....	16
5.2.1 Ruimtelijke besluiten.....	16
5.2.2 Bodemgerelateerde besluiten.....	18
5.2.3 Bruidsschat	19
6 Het bindend advies nader bezien.....	20
6.1 Mogelijkheden en beperkingen.....	20
6.2 Uitgangspunten voor het bindend advies	21
6.3 Gevalen waarin bindend advies wordt gevraagd	22
7 Het participatiebesluit nader bezien	28
7.1 Participatie en de Omgevingswet.....	28
7.2 Participatie en de omgevingsvergunning	28
7.3 Participatiebesluit: mogelijkheden en beperkingen.....	29
7.4 Participatiebesluit in Hardinxveld-Giessendam	29
8 Timing en consequenties uitblijven besluiten.....	31

8.1 Invloed gemeenteraadsverkiezingen	31
8.2 Inwerkingtreding Omgevingswet	31
Bijlage 'was-wordt-lijst'	32

Inleiding

De inwerkingtreding van de Omgevingswet is voorzien voor 1 juli 2022. Het gemeentebestuur van Hardinxveld-Giessendam bereidt zich daarom voor op de komst van deze nieuwe wet. Met de Omgevingswet komt er een compleet nieuw wettelijk stelsel voor alles wat te maken heeft met de fysieke leefomgeving. Hierdoor komt er een einde aan het complexe samenspel van vele verschillende wetten en regelingen. De grote maatschappelijke opgaven van deze tijd kunnen daardoor beter en sneller worden aangepakt.

De Omgevingswet is van invloed op de manier waarop Hardinxveld-Giessendam zijn beleid vormgeeft en uitvoert. Het gewenste toekomstbeeld komt in de omgevingsvisie, waarvoor de gemeente de tijd heeft tot 1 januari 2024. De juridisch bindende regels die hiervoor noodzakelijk zijn komen in het omgevingsplan. Met de omgevingsvergunning kan toestemming worden gegeven voor een specifiek project. Deze notitie gaat in op drie nieuwe bevoegdheden van de gemeenteraad. Die hangen voornamelijk samen met het verlenen van omgevingsvergunningen in relatie tot het omgevingsplan.

1.1 Leeswijzer en samenvatting

In deze notitie wordt uiteengezet welke keuzes de gemeente Hardinxveld-Giessendam worden voorgesteld ten aanzien van het onderstaande. Daarbij wordt de door de raad vastgestelde Nota van Uitgangspunten (2019) in acht genomen, waarin een beleidsneutrale overgang is terug te lezen:

- Het delegeren van de bevoegdheid om een deel van het omgevingsplan vast te stellen door de gemeenteraad aan het college van burgemeester en wethouders
- Het bindend adviesrecht voor afwijkingen van het omgevingsplan
- Verplichte participatie voor vergunningaanvragen die afwijken van het omgevingsplan

In de hoofdstukken 2 tot en met 4 wordt uitgelegd wat er gebeurt na inwerkingtreding van de Omgevingswet. Daarbij wordt stilgestaan bij het tijdelijk deel van het omgevingsplan in het algemeen en bij de bruidsschat in het bijzonder. Er wordt ook beschreven wat de belangrijkste verschillen zijn in bevoegdheidsverdeling onder de Omgevingswet ten opzichte van de Wet ruimtelijke ordening. In de hoofdstukken 5 tot en met 7 wordt nader ingegaan op delegatie, bindend adviesrecht en participatie. In hoofdstuk 8 wordt beschreven wat de gevolgen zijn als de gemeenteraad geen besluit neemt.

In de bijlage is een overzicht toegevoegd van de bevoegdheden onder de Wet ruimtelijke ordening/Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en onder de Omgevingswet ('was-woord' lijst).

Delegatiebesluit

In hoofdstuk 5 wordt specifiek ingegaan op het delegatiebesluit. In de huidige praktijk mag de gemeenteraad de bevoegdheid om een bestemmingsplan vast te stellen niet delegeren aan het college van burgemeester en wethouders. Na inwerkingtreding van

de Omgevingswet mag dat wel. Als uitgangspunten voor delegatie na inwerkingtreding van de Omgevingswet worden genomen:

- Er wordt alleen gedelegeerd als daar een aanwijsbare reden voor is: het moet dus een bewuste keuze zijn.
- De huidige praktijk wordt in lijn met de Nota van Uitgangspunten zoveel mogelijk beleidsneutraal voortgezet – als het de gemeenteraad onder de Wro bevoegd is, dan blijft dat na inwerkingtreding van de Omgevingswet zoveel mogelijk ongewijzigd. Als het college van burgemeester en wethouders bevoegd is, dan blijft dat ook zoveel mogelijk ongewijzigd.
- Voor bevoegdheden die pas ontstaan na inwerkingtreding van de Omgevingswet wordt aangesloten bij de bevoegdheidsverdeling zoals die volgt uit de Omgevingswet. Welke bevoegdheden dit zijn wordt in hoofdstuk 5 beschreven.

Bindend adviesrecht

In hoofdstuk 6 wordt het bindend adviesrecht nader gezien. Voor alle initiatieven die afwijken van het omgevingsplan geldt dat het college van burgemeester en wethouders zelfstandig bevoegd is om vergunning te verlenen. De gemeenteraad kan gevallen aanwijzen waarin het college van burgemeester en wethouders eerst advies moet vragen aan de gemeenteraad. Dat advies is bindend. Deze systematiek is spiegelbeeldig aan de situatie onder de Wet ruimtelijke ordening. Daar is het college van burgemeester en wethouders niet zelfstandig bevoegd voor grote afwijkingen: daarvoor is namelijk altijd een verklaring van geen bedenkingen van de gemeenteraad vereist.

Als uitgangspunten voor het bindend adviesrecht worden gehanteerd:

- Beleidsneutrale omzetting conform Nota van Uitgangspunten. Voor gevallen waarin het college van burgemeester en wethouders nu bevoegd is, zal dat onder de Omgevingswet ook het geval zijn.
- Voor het weigeren van een omgevingsvergunning is geen bindend advies vereist.
- Voor afwijkingsmogelijkheden die pas ontstaan na inwerkingtreding van de Omgevingswet geldt altijd een bindend adviesrecht. In hoofdstuk 6 wordt beschreven welke afwijkingsmogelijkheden dit zijn.
- Geen bindend advies geldt voor ontwikkelingen waarvoor de gemeenteraad al een kader heeft vastgesteld waarin is opgenomen:
 - wat de definitieve locatie van de ontwikkeling is – zoekgebieden vallen hier dus niet onder;
 - wat de beoogde gebruiksactiviteiten zijn (bijvoorbeeld: wonen, bedrijvigheid, maatschappelijke activiteiten); en
 - wat de stedenbouwkundige hoofdlijnen zijn (indicatieve bouwmassa, bouwvelden, aantallen woningen).

Het gaat dan om kaders zoals een stedenbouwkundige visie, stedenbouwkundige randvoorwaarden, masterplan, gebiedsvisie, projectplan of daarmee te vergelijken ruimtelijk kader bestaat dat is vastgesteld door de gemeenteraad. De reden daarvoor is dat de gemeenteraad daarover al een standpunt heeft ingenomen bij vaststelling van het kader.

Participatie

In hoofdstuk 7 wordt de verplichte participatie nader gezien. Een gemeente kan bepalen dat voor bepaalde categorieën van projecten participatie verplicht is als er

(buitenplans) van het omgevingsplan wordt afgeweken. Als uitgangspunt wordt genomen dat geen participatie verplicht is voor ontwikkelingen waar in een ander, voorafgaand traject al een bepaalde vorm van participatie heeft plaatsgevonden. Concreet gaat het om situaties waarin:

De gemeenteraad al een kader heeft vastgesteld waarin is opgenomen:

- a) wat de definitieve locatie van de ontwikkeling is – zoekgebieden vallen hier dus niet onder;
- b) wat de beoogde gebruiksactiviteiten zijn (bijvoorbeeld: wonen, bedrijvigheid, maatschappelijke activiteiten); en
- c) wat de stedenbouwkundige hoofdlijnen zijn (indicatieve bouwmassa, bouwvelden, aantallen woningen).

Het gaat dan om kaders zoals een stedenbouwkundige visie, stedenbouwkundige randvoorwaarden, masterplan, gebiedsvisie, projectplan of daarmee te vergelijken ruimtelijk kader bestaat dat is vastgesteld door de gemeenteraad.

In alle overige gevallen waarin een verzoek wordt ingediend om buitenplans van het omgevingsplan af te wijken, is participatie vereist.

2. Omgevingsplan: wat is dat?

2.1 Gemeentelijke regels over de fysieke leefomgeving

Regels van de gemeente over de fysieke leefomgeving staan zo veel mogelijk in het omgevingsplan. Dit is één regeling over activiteiten van burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties. Alle locatiegerichte regels komen in het omgevingsplan. Die regels gaan zowel over de fysieke leefomgeving zelf als over activiteiten die gevolgen hebben voor de fysieke leefomgeving. Het zijn dus niet alleen regels over bouwen, gebruik en aanlegactiviteiten, zoals nu in het bestemmingsplan. Het omgevingsplan bevat ook regels over milieuaspecten, zoals normen voor geluid en geur. Maar ook regels over andere activiteiten die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving, zoals het kappen van bomen of de aanleg van een uitrit.

2.2 Overgangsfase

Na inwerkingtreding van de Omgevingswet begint een overgangsfase. Die overgangsfase duurt tot eind 2029. Bij de start van de overgangsfase heeft iedere gemeente automatisch een tijdelijk omgevingsplan. Dat tijdelijk omgevingsplan voldoet nog niet volledig aan de nieuwe wet. Dat hoeft ook nog niet: pas aan het einde van de overgangsfase moet de gemeente een omgevingsplan hebben dat volledig voldoet aan de eisen van de Omgevingswet.

De overgangsfase mogen gemeenten gebruiken om het omgevingsplan op hun eigen manier op te bouwen en aan te passen aan de eisen die de wetgever hieraan stelt. Hierdoor kan het nieuwe omgevingsplan stapsgewijs worden opgebouwd, bijvoorbeeld gebied voor gebied. De gemeente maakt dan steeds voor een ander gebied een nieuw (deel)omgevingsplan. De regels van dat nieuwe omgevingsplan gelden alleen voor het deel van de gemeente waarvoor het is vastgesteld. Door deze werkwijze geldt tijdens de overgangsfase voor een deel van het gemeentelijk grondgebied nog het tijdelijke omgevingsplan en voor een ander deel al het nieuwe omgevingsplan.

2.2.1 Tijdelijk deel van het omgevingsplan

Na inwerkingtreding van de Omgevingswet bestaan er formeel geen bestemmingsplannen en beheersverordeningen meer, want de wet bepaalt dat alle ruimtelijke besluiten (naast bestemmingsplannen en beheersverordeningen ook bijvoorbeeld inpassingsplannen en wijzigingsplannen, maar ook bijvoorbeeld de geurverordening) gezamenlijk onderdeel zijn van het tijdelijke omgevingsplan. Voor zover de gemeente na de inwerkingtreding van de wet nog geen nieuw omgevingsplan heeft vastgesteld, gelden alle bestemmingsplannen samen dus als het tijdelijke deel van het omgevingsplan. Dit gebeurt van rechtswege. De gemeente hoeft daar dus niets voor te doen.

Ook een aantal bodemgerelateerde besluiten worden van rechtswege onderdeel van het tijdelijk deel van het omgevingsplan. Het gaat om kaarten met gegevens over de kwaliteit en functie van de bodem en besluiten waarmee bodembeheergebieden zijn aangewezen.

Een van de uitgangspunten van de Omgevingswet is: 'decentraal, tenzij...'. Met de komst van de wet worden daarom meer bevoegdheden gedecentraliseerd. Bepaalde regels worden ingetrokken op rijksniveau om gemeenten de ruimte te geven hierover

hun eigen keuzes te maken in het omgevingsplan. Bij inwerkingtreding van de wet hebben gemeenten deze keuzes nog niet gemaakt. Om te voorkomen dat er tijdens de overgangsfase een rechtsvacuüm ontstaat, is er een bijzondere vorm van overgangsrecht ontworpen. Die komt er – kort samengevat – op neer dat alle ingetrokken rijksregels van rechtswege aan het tijdelijke omgevingsplan worden toegevoegd. Ook hiervoor hoeft de gemeente zelf dus niets te doen. Deze voormalige rijksregels die van rechtswege onderdeel zijn van het tijdelijke deel van het omgevingsplan, worden ook wel ‘de bruidsschat’ genoemd.

De bruidsschat bevat zowel regels over bouwen en het gebruik van bouwwerken als over milieugerelateerde zaken. Zo wordt de vergunningplicht voor bouwen met het oog op een goede ruimtelijke ordening uit de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht niet langer geregeld op rijksniveau. Die is onderdeel van de bruidsschat. Maar ook bepaalde regels uit het Bouwbesluit 2012, bijvoorbeeld over het gebruik van open erven en terreinen, zijn onderdeel van de bruidsschat. Op milieuvlak komen veel regels uit het Activiteitenbesluit milieubeheer terug in het omgevingsplan via de bruidsschat. Maar ook delen van bijvoorbeeld de Wet geluidhinder en de Wet geurhinder en veehouderij.

Tijdens de overgangsfase kan de gemeente eigen keuzes maken over de inhoud van de bruidsschat. Op eigen tempo en naar eigen inzicht (binnen een bepaalde bandbreedte) kan ze de regels overnemen, veranderen of laten vervallen. Bij het vaststellen van een nieuw deel van het omgevingsplan kunnen dus zowel de gemeentelijke regels (voormalige bestemmingsplannen en bodemgerelateerde besluiten), als de voormalige rijksregels worden vervangen, aangescherpt, geschrapt, etc.

2.2.2 Verordeningen

Gedurende de overgangsfase blijven de (overige) afzonderlijke gemeentelijke verordeningen waarin ook regels zijn opgenomen die over de fysieke leefomgeving gaan (en die uiteindelijk in het omgevingsplan moeten terechtkomen), ongewijzigd bestaan naast het omgevingsplan. Dat zijn bijvoorbeeld delen van de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) die gaan over het kappen van bomen, evenementen, etc.

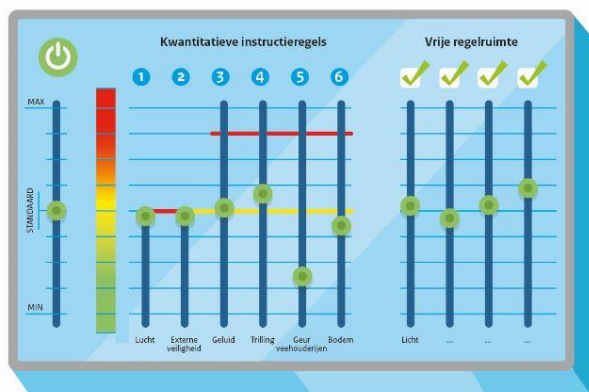
De regels over de fysieke leefomgeving in gemeentelijke verordeningen behouden tot het einde van de overgangsfase hun rechtskracht. Ze mogen tot aan het einde van de overgangsfase blijven bestaan naast het (tijdelijke) omgevingsplan. Dit betekent dat ze na inwerkingtreding van de Omgevingswet nog aangepast mogen worden. Het betekent ook dat de inhoud van deze verordeningen niet direct geïntegreerd hoeft te worden bij het vaststellen van een nieuw deel van het omgevingsplan. Ook dit kan naar eigen inzicht stapsgewijs gebeuren.

2.2.3 Nieuw deel van het omgevingsplan

Met de komst van de Omgevingswet wordt de afwegingsruimte van lokale besturen groter. De rijksoverheid stelt eisen aan het omgevingsplan door middel van instructieregels. Die zijn opgenomen in het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl). Bij het opstellen van (delen van) het nieuwe omgevingsplan moet de gemeente zich houden aan de instructieregels. Zo borgt de rijksoverheid dat het omgevingsplan in voldoende

mate voorziet in de bescherming van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving. De gemeentelijke overheid bepaalt hoe dit lokaal wordt ingevuld.

De instructieregels over met name milieugerelateerde onderwerpen bepalen vaak dat het gemeentebestuur rekening moet houden met een specifiek belang en dat het omgevingsplan moet voorzien in een aanvaardbare situatie. Het Rijk geeft mee wat in elk geval aanvaardbaar is, maar de gemeente kan hier gemotiveerd van afwijken. Deze bestuurlijke afwegingsruimte wordt vaak vergeleken met een mengpaneel, waarop met de schuifjes hogere of lagere waarden dan de standaardwaarden ingesteld kunnen worden (zie afbeelding hieronder). De standaardwaarden zijn de waarden waarvan in het Bkl is bepaald dat in elk geval sprake is van een aanvaardbare situatie.



De waarden van het mengpaneel kunnen per gebied worden ingesteld, afhankelijk van de karakteristiek van een gebied. In een levendig centrum zou het bijvoorbeeld denkbaar zijn om meer geluid toe te staan dan in een rustig buitengebied. De basis van deze gebiedsgerichte keuzes ligt in de omgevingsvisie. Zolang er nog geen omgevingsvisie is, kan bestaand beleid de basis vormen van deze keuzes. Doorgaans zal bestaand beleid hier echter te weinig aanknopingspunten voor geven, omdat daarin nog geen rekening is gehouden met de extra bestuurlijke afwegingsruimte die een gemeente door de Omgevingswet krijgt.

2.2.4 Resumé

Het omgevingsplan heeft een bredere reikwijdte dan het bestemmingsplan. Beslissingen over het wijzigen of afwijken van het omgevingsplan hebben dus ook een bredere reikwijdte dan beslissingen over het wijzigen of afwijken van een bestemmingsplan. Na inwerkingtreding van de Omgevingswet beschikt iedere gemeente van rechtswege over een tijdelijk omgevingsplan. Hiermee worden de huidige regels voor burgers en bedrijven op een gelijkwaardige manier voortgezet. Aan het einde van de overgangsfase moet elke gemeente een omgevingsplan hebben dat voldoet aan de eisen van de wet. In de tussentijd geldt voor sommige delen nog het tijdelijke omgevingsplan en voor andere delen al het nieuwe omgevingsplan.

3 Bevoegdheden en procedures

3.1 Hoe is het nu geregeld - bestemmingsplan

De gemeenteraad is bevoegd voor het vaststellen van een bestemmingsplan.¹ Hierbij kan worden bepaald dat het college van burgemeester en wethouders:²

- het plan binnen bepaalde grenzen kan wijzigen;
- het plan moet uitwerken;
- bij omgevingsvergunning kan afwijken van in het plan gestelde regels;
- nadere eisen kan stellen ten aanzien van bepaalde onderwerpen of onderdelen van het plan.

Op de voorbereiding van een bestemmingsplan is de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van toepassing.³ Dat wil zeggen dat het bevoegd gezag een ontwerpbesluit neemt, dat ontwerpbesluit zes weken ter inzage legt en rekening houdt met uitgebrachte zienswijzen bij het nemen van het definitieve besluit. Deze uitgebreide procedure duurt minimaal 26 weken.

De gemeenteraad kan de bevoegdheid om een bestemmingsplan vast te stellen niet delegeren.

3.2 Hoe is het nu geregeld – omgevingsvergunning

Er geldt een landelijke vergunningplicht voor het bouwen van een bouwwerk en voor het gebruik van gronden in strijd met een bestemmingsplan.⁴ De vergunning voor het bouwen van een bouwwerk wordt (onder andere) geweigerd, indien er sprake is van strijd met het bestemmingsplan.⁵ Een vergunning voor gebruik of bouwen in strijd met het bestemmingsplan kan slechts worden verleend als de activiteit niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening en:⁶

1. met toepassing van de regels in het bestemmingsplan;
2. in bij algemene maatregel van bestuur aangewezen gevallen (kruimellijst);
3. in overige gevallen, indien de motivering van het besluit een goede ruimtelijke onderbouwing bevat.

Het college van burgemeester en wethouders is in principe bevoegd om de omgevingsvergunning te verlenen. De beslissing wordt binnen acht weken na de aanvraag genomen, met een beperkte mogelijkheid om deze termijn te verlengen.⁷ Als het gaat om een vergunning voor gebruik in strijd met het bestemmingsplan in een overig geval (punt 3), dan is niet deze reguliere procedure van toepassing, maar de uitgebreide procedure.⁸ Bovendien is dan een verklaring van geen bedenkingen van de gemeenteraad vereist.⁹ De gemeenteraad kan categorieën gevallen aanwijzen waarin een verklaring niet is vereist.¹⁰

¹ Artikel 3.1 lid 1 Wet ruimtelijke ordening

² Artikel 3.6 lid 1 Wet ruimtelijke ordening

³ Artikel 3.8 lid 1 Wet ruimtelijke ordening

⁴ Artikel 2.1 lid 1, onder a en c, Wet algemene bepalingen omgevingsrecht

⁵ Artikel 2.10 lid 1, onder c, Wet algemene bepalingen omgevingsrecht

⁶ Artikel 2.12 lid 1, onder a, Wet algemene bepalingen omgevingsrecht

⁷ Artikel 3.9 lid 1 Wet algemene bepalingen omgevingsrecht

⁸ Artikel 3.10 lid 1, onder a, Wet algemene bepalingen omgevingsrecht

⁹ Artikel 6.5 lid 1 Besluit omgevingsrecht

¹⁰ Artikel 6.5 lid 3 Besluit omgevingsrecht

3.3 Hoe is het straks geregeld - omgevingsplan

De gemeenteraad is bevoegd voor het vaststellen van het omgevingsplan.¹¹ De flexibiliteitsinstrumenten (zoals de wijzigingsbevoegdheid en de uitwerkingsplicht) uit de Wet ruimtelijke ordening komen als zodanig niet terug.

Wel komt er voor het vaststellen van delen van het omgevingsplan een algemene delegatiemogelijkheid aan het college van burgemeester en wethouders.¹² Op de voorbereiding van een omgevingsplan is de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van toepassing.¹³

3.4 Hoe is het straks geregeld - omgevingsvergunning

De landelijke vergunningplicht voor het bouwen van een bouwwerk wordt alleen nog gesteld met het oog op het waarborgen van de veiligheid, het beschermen van de gezondheid en duurzaamheid en bruikbaarheid.¹⁴ Deze vergunningplicht heeft dus enkel nog betrekking op bouwtechnische zaken. Het belang van de ruimtelijke ordening wordt geborgd in het omgevingsplan.

Bij inwerkingtreding van de Omgevingswet zorgt de bruidsschat ervoor dat de vergunningplicht met het oog op de ruimtelijke ordening blijft bestaan, zoals die nu in de Wabo is opgenomen.¹⁵ De vergunning voor het bouwen van een bouwwerk wordt alleen verleend als de activiteit niet in strijd is met de in het omgevingsplan gestelde regels over het bouwen, in stand houden en gebruiken van bouwwerken.¹⁶ De vergunning kan ook worden verleend, als de activiteit niet in strijd is met in het omgevingsplan gestelde regels over afwijken.¹⁷ Voorts kan de vergunning worden verleend als er sprake is van bouwactiviteiten en er is geen strijd met regels over toepassing van een wijzigingsbevoegdheid of uitwerkingsplicht.¹⁸

Voor de buitenplanse afwijkingsmogelijkheden geldt straks geen onderscheid in categorieën van gevallen. Er is dus geen kruimellijst meer. De omgevingsvergunning voor een buitenplanse afwijking wordt alleen verleend met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.¹⁹ Bovendien zijn de instructieregels voor omgevingsplannen van overeenkomstige toepassing.²⁰

Het college van burgemeester en wethouders is zelfstandig bevoegd om omgevingsvergunningen te verlenen, zonder de voorheen vereiste verklaring van geen bedenkingen.²¹ De reguliere procedure is van toepassing.²² Dat betekent in principe dat de beslissing binnen acht weken wordt genomen. Die termijn is eenmaal te verlengen met zes weken. Voor activiteiten met aanzienlijke gevolgen voor de fysieke

¹¹ Artikel 2.4 Omgevingswet

¹² Artikel 2.8 Omgevingswet

¹³ Artikel 16.30 Omgevingswet

¹⁴ Artikel 8.3a Besluit kwaliteit leefomgeving

¹⁵ Artikel 22.26 van het tijdelijke deel van het omgevingsplan, artikel 7.1 Invoeringsbesluit Omgevingswet

¹⁶ Artikel 22.29 lid 1, onder a, van het tijdelijke deel van het omgevingsplan

¹⁷ Artikel 22.281 van het tijdelijke deel van het omgevingsplan

¹⁸ Artikel 22.282 van het tijdelijke deel van het omgevingsplan

¹⁹ Artikel 8.0a lid 2 Besluit kwaliteit leefomgeving

²⁰ Artikel 8.0b lid 1 Besluit kwaliteit leefomgeving

²¹ Artikel 5.8 en 5.12 lid 2 Omgevingswet

²² Artikel 16.62 lid 1 Omgevingswet

leefomgeving, waarbij naar verwachting verschillende belanghebbenden hun bedenkingen zullen hebben, kan het college bepalen dat de uitgebreide procedure van toepassing is.²³ Daarnaast kan de gemeenteraad gevallen aanwijzen, waarin bij de aanvraag aangegeven moet worden hoe belanghebbenden betrokken zijn bij de voorbereiding van de aanvraag.²⁴

Het college van burgemeester en wethouders kan in principe zelfstandig beslissen om af te wijken van het omgevingsplan. Een verklaring van geen bedenkingen van de gemeenteraad is niet vereist. Wel kan de gemeenteraad gevallen aanwijzen waarin zijn advies is vereist.²⁵ Dit advies is bindend, het college kan daarvan niet afwijken.²⁶

3.5 Resumé

Het vaststellen van een omgevingsplan is net zoals een bestemmingsplan een bevoegdheid van de gemeenteraad. Wel kan de gemeenteraad de vaststelling van delen van het omgevingsplan delegeren aan het college van burgemeester en wethouders. Voor de invulling van deze mogelijkheid moet de gemeenteraad een delegatiebesluit nemen (zie hoofdstuk 5).

In de meeste gevallen wijzigt de bevoegdheid en de procedure van de omgevingsvergunning niet. Het college van burgemeester en wethouders verleent de vergunning in principe binnen acht weken na de aanvraag. Belangrijke verschillen zijn er wel bij een omgevingsvergunning waarbij wordt afgeweken van het bestemmingsplan/omgevingsplan. Ten eerste is de betrokkenheid van de gemeenteraad anders na de inwerkingtreding van de Omgevingswet. Nu moet de raad verklaren geen bedenkingen te hebben, tenzij hij vooraf heeft aangegeven dat dat niet nodig is. Straks brengt de gemeenteraad alleen een advies uit als hij vooraf heeft aangegeven dat te willen doen. Voor de invulling van dit adviesrecht is een raadsbesluit nodig (zie hoofdstuk 6).

Ten tweede geldt voor buitenplanse afwijkingen niet langer de uitgebreide procedure, maar de reguliere procedure. Dat betekent dat er geen ontwerpbesluit ter inzage gelegd wordt, waarover een ieder gedurende zes weken een zienswijze kan formuleren. Om te waarborgen dat belanghebbenden in voldoende mate worden betrokken bij de besluitvorming, kan de gemeenteraad beslissen dat in vooraf bepaalde gevallen participatie van en overleg met derden verplicht is. Voor de invulling van deze mogelijkheid is een gemeenteraadsbesluit nodig (zie hoofdstuk 7).

²³ Artikel 16.65 lid 4 Omgevingswet

²⁴ Artikel 16.55 lid 7 Omgevingswet

²⁵ Artikel 16.15a Omgevingswet

²⁶ Artikel 16.15b Omgevingswet

4 Verhouding gemeenteraad en college van burgemeester en wethouders

In de basis verandert de komst van de Omgevingswet de verhouding tussen de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders niet. De gemeenteraad houdt met het bestaande raadsinstrumentarium gedurende het beleids- en besluitvormingsproces zicht op het geheel. Daarbij zijn drie rollen te onderscheiden: de kaderstellende rol, de controlerende rol en de vertegenwoordigende rol. Naast het instrument van het bindend adviesrecht kan de raad met gebruikmaking van deze instrumenten controleren of het college van burgemeester en wethouders bij het uitoefenen van zijn bevoegdheden handelt overeenkomstig de kaders die de raad heeft gesteld. Situaties waarin geen bindend adviesrecht is vastgelegd, vallen dus niet volledig buiten de invloed van de gemeenteraad.

Het college van burgemeester en wethouders is belast met het dagelijks bestuur van de gemeente. Het opereert binnen de kaders die de gemeenteraad stelt en voert het beleid uit dat door de raad is uitgestippeld en door de raad wordt gecontroleerd. Het college krijgt na de invoering van de Omgevingswet meer bevoegdheden bij de uitvoering van het beleid en de raad is nadrukkelijker belast met de hoofdlijnen en het monitoren van de resultaten.

Dat de gemeenteraad heldere kaders stelt, wordt na inwerkingtreding van de Omgevingswet nog belangrijker dan nu het geval is. De verdergaande decentralisatie heeft tot gevolg dat er meer onderwerpen zijn waarover de gemeenteraad kaders moet stellen. Het bindend adviesrecht is het wettelijke instrument waarmee de raad zijn kaderstellende rol bij de verlening van omgevingsvergunningen gestalte kan geven.

Voor de volledigheid wordt nog wel opgemerkt dat het bindend adviesrecht niet de enige manier is waarop de gemeenteraad betrokken kan worden bij initiatieven. De raad kan ook zonder bindend adviesrecht zijn betrokkenheid tonen door vragen te stellen, moties in te dienen, etc.. Het college is daarnaast ook gehouden om uit zichzelf alle informatie aan de raad te verstrekken die hij nodig heeft voor de uitoefening van zijn taak. Het bestaande instrumentarium van de Gemeentewet voorziet ook nu al in dit alles. Met de komst van de Omgevingswet wordt dat niet anders.

Voor initiatieven waarvoor geen bindend adviesrecht is vastgelegd, betekent dat concreet het volgende. Als het college van burgemeester en wethouders van oordeel is dat de gemeenteraad bij de beoordeling van het initiatief moet worden betrokken, dan zal het college die betrokkenheid tot stand brengen. Als de gemeenteraad van oordeel is dat zijn betrokkenheid noodzakelijk is, dan kan hij op zijn beurt het college vragen om deze betrokkenheid. Belangrijk om zich te realiseren is dat hierdoor geen formeel bindend adviesrecht in het leven wordt geroepen. Het gaat om een bestuurlijke betrokkenheid zoals die op dit moment ook al bestaat.

5 Delegationbevoegdheid nader bezien

5.1 Kenmerken en achtergronden

De Omgevingswet maakt het mogelijk dat de gemeenteraad de bevoegdheid tot het vaststellen van delen van het omgevingsplan bij besluit delegeert aan het college van burgemeester en wethouders.²⁷ Het delegatiebesluit vormt een afzonderlijk besluit, dat geen deel uitmaakt van het omgevingsplan. Het delegatiebesluit geeft de reikwijdte van de bevoegdheid. Het bepaalt binnen welke grenzen en onder welke voorwaarden de bevoegdheid kan of moet worden uitgeoefend en, voor zover nodig, binnen welke termijn. De gemeenteraad kan bij het delegatiebesluit bepalen op welke wijze het college van burgemeester en wethouders uitvoering moet geven aan de bevoegdheid. Daarnaast is de gemeenteraad bevoegd om beleidsregels vast te stellen over de gedelegeerde bevoegdheid.²⁸

De mogelijkheid om delen van het omgevingsplan via delegatie in of aan te vullen of te wijzigen, biedt ruimte voor toedeling van bevoegdheden op maat. Want, met delegatie kan de gemeenteraad er voor zorgen dat de uitvoering van het beleid, ook als dat een aanpassing van het omgevingsplan betreft, bij het college van burgemeester en wethouders wordt neergelegd. Vanuit het oogpunt van efficiency kan delegatie ook wenselijk zijn. Uit de woorden 'delen van' in het wetsartikel blijkt dat de gemeenteraad zijn regelgevende bevoegdheid niet integraal kan overdragen. Het is aan de gemeenteraad als het democratisch meest gelegitimeerde orgaan om te bepalen of en op welke manier toepassing wordt gegeven aan deze bevoegdheid tot delegatie.

De algemene delegatiemogelijkheid van de Omgevingswet is geen voortzetting van de flexibiliteitsbepalingen als de wijzigingsbevoegdheid of de uitwerkingsplicht van de Wet ruimtelijke ordening. Die bepalingen hebben een beperktere strekking. Als het college van burgemeester en wethouders op grond van een delegatiebesluit een besluit tot aanpassing van de regels van een omgevingsplan neemt, dan wordt dat omgevingsplan daadwerkelijk gewijzigd. Het besluit is dus geen zelfstandige planfiguur zoals bij een wijzigingsplan of uitwerkingsplan wel het geval is. Als toepassing wordt gegeven aan een gedelegeerde bevoegdheid, ontstaat er dus geen gelaagdheid in de regelgeving. Dit is bij het uitwerkings- of wijzigingsplan wel het geval.

De bredere reikwijdte van de delegatiebevoegdheid en het feit dat het delegatiebesluit geen deel uitmaakt van het omgevingsplan, maakt dat de jurisprudentie over wijzigings- en uitwerkingsplannen niet of niet zonder meer toepasbaar is op de delegatiemogelijkheid van de Omgevingswet. Anders dan onder de Wet ruimtelijke ordening hoeft niet al op het tijdstip van het vaststellen van het delegatiebesluit te zijn aangetoond dat de gedelegeerde aanpassingen van het omgevingsplan zullen voldoen aan het wettelijke kader. Dat hoeft pas te worden aangetoond als het omgevingsplan ook echt wordt gewijzigd. Daarnaast kan delegatie afhankelijk worden gemaakt van een onzekere, toekomstige gebeurtenis. Bij wijzigings- en uitwerkingsplannen is dat niet mogelijk.

²⁷ Kamerstukken II 2013/2014, 33962, nr. 3, p. 403

²⁸ Artikel 4:81 lid 1 Algemene wet bestuursrecht

De aanpassing van het omgevingsplan door het college van burgemeester en wethouders op grond van het delegatiebesluit moet aan dezelfde eisen voldoen als een door de gemeenteraad aangebrachte wijziging. Als op grond van het delegatiebesluit een deel van het omgevingsplan wordt gewijzigd, kunnen belanghebbenden daar op dezelfde manier tegen op komen als tegen een deel van het omgevingsplan dat door de gemeenteraad is vastgesteld. Tegen het delegatiebesluit zelf kunnen geen rechtsmiddelen worden aangewend.

Het digitaal raadpleegbare omgevingsplan zal ook informatie bevatten over de totstandkoming van de in het omgevingsplan opgenomen regels. Op die manier is gemakkelijk te achterhalen welk bestuursorgaan bij welk besluit de regel in het omgevingsplan heeft vastgesteld.

Zolang het delegatiebesluit niet is ingetrokken, blijft het college van burgemeester en wethouders bevoegd het omgevingsplan - binnen de randvoorwaarden van het delegatiebesluit - opnieuw vast te stellen. De delegatie is niet van invloed op de procedure. Voor de vaststelling van een omgevingsplan geldt de uniforme openbare voorbereidingsprocedure. Deze procedure is ook van toepassing op gedelegeerde vaststelling van delen van het omgevingsplan.

De memorie van toelichting bij het wetsvoorstel noemt een aantal voorbeelden voor de toepassing van de delegatiemogelijkheid:

- De gemeenteraad kan in zijn omgevingsvisie een transformatiegebied aanwijzen en het college van burgemeester en wethouders bij delegatiebesluit opdragen om het omgevingsplan al dan niet in fases zo te wijzigen dat de transformatie zonder afwijkingsvergunning gerealiseerd wordt. Ook kan de raad het college van burgemeester en wethouders opdragen om afwijkingsbesluiten te nemen en het omgevingsplan daarmee in overeenstemming te brengen. Een delegatiebesluit kan deze mogelijkheden ook allebei toestaan.
- De gemeenteraad kan het aanpassen van een omgevingsplan als gevolg van de aanwijzing van een beschermd stadsgezicht delegeren aan het college van burgemeester en wethouders, ook in algemene zin.
- De gemeenteraad kan aan bepaalde locaties functies toekennen waarbij de regels met betrekking tot bouw- en gebruiksactiviteiten in delegatie door het college van burgemeester en wethouders in het omgevingsplan worden gegeven.
- De gemeenteraad kan bij delegatiebesluit bepalen dat het college van burgemeester en wethouders het omgevingsplan op een bepaalde wijze wijzigt zodra een bepaald perceel minnelijk verworven is.

Uit de voorbeelden volgt dat er meerdere redenen kunnen zijn om te kiezen voor delegatie:

- Nieuw beleid, volgend uit de omgevingsvisie.
- Nieuwe bevoegdheden, volgend uit een wijziging van wet- en regelgeving.
- Nieuwe procedures, volgend uit een wijziging van wet- en regelgeving.
- Nieuwe omstandigheden die zich aandienen.
- Nieuwe kaders, volgend uit een wijziging van het omgevingsplan.
- Nieuwe inzichten over de algemene bevoegdheidsverdeling.

Er zullen dus meerdere momenten zijn waarop de gemeenteraad de behoefte heeft de bevoegdheid tot het vaststellen van delen van het omgevingsplan te willen delegeren. Die behoefte wordt ingegeven door een bepaalde gebeurtenis: de vaststelling van de omgevingsvisie, de vaststelling van het eerste nieuwe deel van het omgevingsplan, de aankoop van een stuk grond, een evaluatie van de gemeentelijke werkprocessen. Die gebeurtenis vormt de kern van de motivatie om de bevoegdheid tot het vaststellen van het omgevingsplan gedeeltelijk te delegeren.

Wat uit het bovenstaande blijkt, is dat er wel een aanleiding zal moeten zijn voor de gemeenteraad om de bevoegdheid aan het college van burgemeester en wethouders te willen delegeren.

Omdat de gemeenteraad op meerdere momenten de behoefte zal hebben om de bevoegdheid te delegeren, zullen er in de loop van de tijd ook meerdere delegatiebesluiten genomen worden. Om het overzicht te bewaren, zal worden gewerkt met een geconsolideerde lijst van gedelegeerde bevoegdheden. Dat betekent dat er altijd maar een enkele lijst is, waarin alle besluiten zijn opgenomen. Die lijst wordt steeds bijgewerkt als er een nieuw delegatiebesluit is genomen.

5.2 Uitgangspunten voor het delegatiebesluit

Op dit moment vormt de inwerkingtreding van de Omgevingswet de enige aanleiding voor het nemen van een delegatiebesluit. Daarom wordt er voor gekozen om het huidige beleid zo veel mogelijk op dezelfde wijze voort te zetten; er ligt geen nieuw beleid ten grondslag aan het delegatiebesluit. Daarnaast vinden we de het continueren van het huidige beleid terug in de door de raad vastgestelde Nota van Uitgangspunten (2019).

Dat betekent dat als het college van burgemeester en wethouders voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet al een bevoegdheid had, het college een gelijkwaardige bevoegdheid behoudt na inwerkingtreding van de Omgevingswet. Daar waar het college nu geen bevoegdheid heeft, moet de bevoegdheid na inwerkingtreding van de Omgevingswet ook bij de gemeenteraad blijven.

Daar waar de Omgevingswet nieuwe bevoegdheden in het leven roept, wordt aangesloten bij de bevoegdheidsverdeling zoals die volgt uit de Omgevingswet.

5.2.1 Ruimtelijke besluiten

Voormalige bestemmingsplannen

De ruimtelijke besluiten die van rechtswege onderdeel zijn van het tijdelijke omgevingsplan bestaan voornamelijk uit de verzameling bestemmingsplannen. Het overgangsrecht bepaalt welke besluiten dit precies zijn.²⁹ In de gemeente Hardinxveld-Giessendam zijn lang niet al deze besluiten aan de orde. Zo heeft de gemeente geen bestemmingsplannen op grond van de Crisis- en herstelwet en zijn er ook geen

²⁹ Artikel 4.6 lid 1 Invoeringswet Omgevingswet

inpassingsplannen van het Rijk of de provincie Zuid-Holland van kracht. De gemeente heeft ook geen beheersverordeningen in plaats van bestemmingsplannen.

Bestemmingsplannen kunnen bepaalde flexibiliteitsbepalingen bevatten wijzigingsbevoegdheden en uitwerkingsplichten. Daarmee wordt in een bestemmingsplan expliciet aan het college van burgemeester en wethouders de bevoegdheid of plicht gegeven om - binnen de voorwaarden die de gemeenteraad heeft gesteld - delen van het bestemmingsplan te wijzigen of uit te werken. Dit is een zelfstandige bevoegdheid van het college van burgemeester en wethouders.

Onder de Omgevingswet bestaan deze bevoegdheden niet meer. Voor het wijzigen of uitwerken van een omgevingsplan conform de flexibiliteitsbepalingen is de gemeenteraad dus bevoegd. Het is in lijn met de Nota van Uitgangspunten (want: beleidsneutraal) om deze bevoegdheid aan het college van burgemeester en wethouders te delegeren.

De gedachte daarbij is dat de gemeenteraad in de huidige bestemmingsplannen al heeft vastgelegd in welke gevallen het college van burgemeester en wethouders bevoegd is het plan te wijzigen of verplicht is het plan uit te werken. Deze inhoudelijke lijn wordt voortgezet. Dat betekent dat wordt voorgesteld dat het wijzigen van het omgevingsplan binnen deze kaders wordt gedelegeerd aan het college van burgemeester en wethouders. De flexibiliteit die de gemeenteraad in de bestemmingsplannen heeft geboden met behulp van wijzigingsbevoegdheden en uitwerkingsplichten, blijft daardoor volledig behouden. Dit betekent dat de gemeenteraad de bevoegdheid tot het vaststellen van het omgevingsplan delegeert aan het college van burgemeester en wethouder, voor zover het gaat om:

- een wijziging die voldoet aan de regels voor de toepassing van een wijzigingsbevoegdheid in het tijdelijke deel van het omgevingsplan, bedoeld in artikel 22.1, eerste lid, onder a, van de Omgevingswet; of
- een wijziging die voldoet aan de regels voor de toepassing van een uitwerkingsplicht in het tijdelijke deel van het omgevingsplan, bedoeld in artikel 22.1, eerste lid, onder a, van de Omgevingswet.

Overige verordeningen

Naast de voormalige bestemmingsplannen zijn er enkele andere verordeningen die na inwerkingtreding van de Omgevingswet onderdeel worden van het omgevingsplan. Het aanpassen van die verordeningen loopt dus in de toekomst via het aanpassen van het omgevingsplan. Hieronder wordt kort beschreven om welke verordeningen het gaat. Daarbij wordt per verordening een voorstel gedaan om wel of niet te delegeren.

Erfgoedverordening

De Erfgoedverordening 2010 Gemeente Hardinxveld-Giessendam bevat regels in het belang van de archeologische monumentenzorg. Voor zover die regels niet in strijd zijn met een bestemmingsplan, hebben ze rechtskracht als onderdeel van het tijdelijke omgevingsplan. Na inwerkingtreding van de Omgevingswet kunnen deze regels dus alleen worden gewijzigd via een wijziging van het omgevingsplan.

Het gaat om regels over opgravingen en begeleiding bij archeologisch onderzoek. Het college is bevoegd tot het vaststellen van een programma van eisen en het stellen van nadere eisen ten aanzien van het onderzoek. Dat zijn maatwerkvoorschriften voor concrete individuele gevallen. Het college is niet bevoegd om deze verordening zelf te wijzigen. Deze lijn wordt voortgezet: het wijzigen van deze delen van het tijdelijke omgevingsplan wordt niet aan het college van burgemeester en wethouders gedelegeerd.

Geurverordening

Ook de Geurverordening gemeente Hardinxveld-Giessendam 2017 maakt onderdeel uit van het tijdelijke omgevingsplan. Met deze verordening is in het gebied rond de veehouderij aan de Koningin Wilhelminalaan 137 een afstandsnorm van 50 meter van toepassing in plaats van de standaardnorm van 100 meter. Deze verordening bevat geen bevoegdheid voor het college van burgemeester en wethouders. Voor inwerkingtreding van de Omgevingswet kan deze verordening dus alleen worden gewijzigd door de gemeenteraad. Na inwerkingtreding van de Omgevingswet maken deze regels onderdeel uit van het omgevingsplan. Om deze regels te wijzigen moet het omgevingsplan worden gewijzigd. Er wordt voorgesteld om de bevoegdheid om deze regels te wijzigen niet te delegeren aan het college van burgemeester en wethouders. Dit strookt namelijk met de beleidsneutrale omzetting uit de Nota van uitgangspunten: de bevoegdheid van de gemeenteraad blijft (inhoudelijk) ongewijzigd.

Exploitatieplan

De gemeente Hardinxveld-Giessendam heeft een exploitatieplan: 'De Blauwe Zoom – Woongebied, 3^e Herziening.' Het vaststellen van een exploitatieplan is een bevoegdheid van de gemeenteraad. Er is geen reden om de bevoegdheid om het omgevingsplan te wijzigen ten aanzien van onderwerpen die (nu nog) in het exploitatieplan zijn geregeld te delegeren. Ook hier wordt gekozen voor een beleidsneutrale omzetting.

5.2.2 Bodemgerelateerde besluiten

Een aantal bodemgerelateerde besluiten is van rechtswege onderdeel van het tijdelijke omgevingsplan. Het gaat enerzijds om kaarten met gegevens over de kwaliteit van de bodem die door de gemeenteraad zijn vastgesteld en om kaarten met gegevens over de functie van de bodem die door burgemeester en wethouders zijn vastgesteld. Deze kaarten spelen een rol bij de toepassing van de regels in het Besluit bodemkwaliteit over het toepassen van grond en baggerspecie en het afgeven van milieuhygiënische verklaringen over de kwaliteit van de bodem of toe te passen grond en baggerspecie. Anderzijds gaat het om de besluiten waarmee gemeenteraden op grond van het Besluit bodemkwaliteit de nota's bodembeheer hebben vastgesteld. In de nota's bodembeheer zijn voor aangewezen bodembeheergebieden voor het toepassen van grond en baggerspecie in de gemeente waarden voor de kwaliteit van de bodem gesteld die afwijken van de generieke waarden voor het toepassen van grond en baggerspecie die in het Besluit bodemkwaliteit zelf zijn opgenomen.

Daar waar nu de gemeenteraad bevoegd is (vaststellen bodemkwaliteitskaart en gebiedsspecifiek beleid middels bodembeheergebieden) is er geen aanleiding voor delegatie enkel vanwege de inwerkingtreding van de Omgevingswet. Voor het vaststellen van de kaart met bodemfunctieklassen kan dit wel worden overwogen, omdat dit nu een bevoegdheid is van het college van burgemeester en wethouders.

Toch wordt voorgesteld deze bevoegdheid niet te delegeren, omdat de Omgevingswet beoogt de samenhang tussen bodemkwaliteit en ruimtelijke ordening te vergroten. De rijksoverheid stelt middels een instructieregel verplicht dat in een omgevingsplan de landbodem wordt ingedeeld in bodemfunctieklassen. De bodemfunctieklasse beschrijft de kwaliteit die past bij het gewenste gebruik van de bodem. Er wordt uitgegaan van de indeling in drie klassen van de bodem die de verschillende bodemfuncties omvatten: landbouw/natuur, wonen en industrie. Bij het aanwijzen van deze klassen wordt rekening gehouden met de functie die in het omgevingsplan aan die locatie is toegedeeld. Bijvoorbeeld: wonen met tuin wordt ingedeeld in de bodemfunctieklasse wonen. Voor een integrale afweging is het niet wenselijk dat het vaststellen van de bodemfunctieklassen apart gebeurt door het college van burgemeester en wethouders; los van het vastleggen van het gewenste gebruik van de bodem dat gebeurt door de gemeenteraad. Daarom wordt voorgesteld de indeling van de landbodem in bodemfunctieklassen niet te delegeren aan het college van burgemeester en wethouders.

5.2.3 Bruidsschat

De regels die straks via de bruidsschat onderdeel zijn van het tijdelijke omgevingsplan, kunnen nu niet door het gemeentebestuur worden aangepast. Dat zijn namelijk immers regels die nu op rijksniveau gelden.

Wel bestaat de mogelijkheid dat in individuele gevallen met maatwerkvoorschriften een aanvulling of afwijking van die regels wordt toegestaan. Het Activiteitenbesluit milieubeheer bevat hiervoor verschillende mogelijkheden. De beperkingen die het Activiteitenbesluit milieubeheer stelt aan de mogelijkheden voor maatwerkvoorschriften, zijn niet opgenomen in de bruidsschat. Dit sluit aan bij de systematiek van het Besluit activiteiten leefomgeving. De wetgever achtte het niet logisch om beperkingen op te leggen aan het stellen van maatwerkvoorschriften, omdat die beperkingen altijd omzeild zouden kunnen worden via een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit. Deze ruime mogelijkheid voor maatwerkvoorschriften voor individuele gevallen past bij het college van burgemeester en wethouders als dagelijks bestuur. Voor het wijzigen van de regels zelf heeft het college van burgemeester en wethouders geen bevoegdheid. Er is geen aanleiding om die bevoegdheid enkel vanwege van de inwerkingtreding van de Omgevingswet aan het college te delegeren. Mogelijk blijkt hieraan in de toekomst naar aanleiding van bijvoorbeeld het eerste nieuwe deel van het omgevingsplan wel behoefte te bestaan, maar op dit moment niet.

6 Het bindend advies nader bezien

6.1 Mogelijkheden en beperkingen

Bij het kiezen van gevallen waarin bindend adviesrecht wordt gevraagd voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit, speelt de verhouding tussen college van burgemeester en wethouders en de gemeenteraad een belangrijke rol. De gemeenteraad stelt de kaders en ziet erop toe dat het college het dagelijks bestuur hiermee in overeenstemming brengt en houdt. Dat betekent dat de gemeenteraad alleen een bindend adviesrecht instelt als dat wordt ingegeven door het belang van zijn kaderstellende rol. Met andere woorden: alleen voor besluiten die zich niet goed verhouden tot de kaders die de gemeenteraad voor het omgevingsbeleid heeft gesteld.

De beleidsmatige kaders zijn op dit moment nog in verschillende documenten te vinden. De structuurvisie Hardinxveld-Giessendam 2030 en verschillende beleidsnota's, waaronder begrepen het Gemeentelijk Verkeers- en vervoerplan 2012-2022, het Bomenbeleidsplan 2012-2021, het Groenbeleidsplan, de Nota Grondbeleid 2012-2018 en de Nota Wonen 2012-2022. Uiteindelijk is het de bedoeling dat al het beleid met betrekking tot de fysieke leefomgeving zijn beslag krijgt in de omgevingsvisie (al dan niet aangevuld met een of meerdere programma's). Met de omgevingsvisie wordt voortgeborduurd op de bestaande beleidsdocumenten.

Uit het voorgaande blijkt het grote belang van heldere keuzes in beleidsdocumenten. Alleen als de inhoudelijke kaders in een beleidsdocument helder zijn, kan worden vastgesteld welk initiatief wel en welk initiatief niet strookt met het vastgelegde beleid en dus voor welke situaties wel of geen bindend adviesrecht zou moeten gelden.

De rechtszekerheid eist dat de gevallen waarin bindend adviesrecht wordt gevraagd concreet worden omschreven.³⁰ Algemene bewoordingen als 'politiek gevoelige ontwikkelingen' of 'initiatieven met grote ruimtelijke impact' bieden onvoldoende rechtszekerheid. Hetzelfde geldt voor een systeem waarbij bij binnenkomst van een initiatief wordt beoordeeld of wel of geen bindend advies wordt gevraagd (in dat geval is namelijk vooraf niet te voorspellen of er wel of geen sprake is van bindend adviesrecht). Ook een systeem waarin de keuze rondom het adviesrecht afhankelijk wordt gesteld van het resultaat van participatie behoort niet tot de mogelijkheden.

Het advies van de gemeenteraad is bindend. Dat blijkt uit de tekst van de wet. Het college van burgemeester en wethouders moet namelijk beslissen '*met inachtneming van het advies*'.³¹ Het advies van de gemeenteraad kan meer zijn dan een 'ja' (verlenen) of 'nee' (weigeren). De raad kan er bijvoorbeeld ook voor kiezen om voorwaarden te benoemen waaronder hij het afwijken van het omgevingsplan aanvaardbaar vindt.

³⁰ Zie hierover de rechtspraak die is ontstaan rondom de lijst met gevallen waarin geen verklaring van geen bedenkingen nodig is op grond van artikel 6.5 lid 3 Bor. Bijvoorbeeld: ABRvS 27 augustus 2014 (ECLI:NL:RVS:2014:3207) en ABRvS 17 mei 2015 (ECLI:NL:RVS:2015:1655).

³¹ Artikel 16.15b Omgevingswet.

Met inachtneming van dat advies zal het college de voorwaarden vervolgens uitwerken in een uiteindelijk besluit op de aanvraag om omgevingsvergunning. Ook hier geldt weer dat helderheid van groot belang is: het college moet uit de voorwaarden direct kunnen opmaken wat er moet gebeuren. In het kader van de rechtszekerheid wordt het afgeraden om aan het advies voorwaarden te verbinden die strekken tot nader onderzoek of die het afhankelijk maken van nader onderzoek, aangezien daarmee niet kan worden vastgesteld hoe het besluit uiteindelijk zal moeten luiden en wat de initiatiefnemer kan verwachten. Bovendien zal dit naar verwachting problemen opleveren met de beslistermijn.

6.2 Uitgangspunten voor het bindend advies

Bij het opstellen van de lijst van gevallen waarin de gemeenteraad adviseur is voor een aanvraag om een omgevingsvergunning, wordt uitgegaan van een tweetal basisprincipes:

1. Gestalte geven aan de verbeterdoelen van de Omgevingswet
Met de Omgevingswet worden verschillende verbeterdoelen nagestreefd. Dat zijn – kort samengevat – de volgende:
 - a. het omgevingsrecht moet inzichtelijker, voorspelbaarder en gemakkelijker in gebruik worden.
 - b. een besluit moet integraal (ruimte, wonen, infrastructuur, milieu, natuur, water, veiligheid en gezondheid) afgewogen worden.
 - c. Er moet meer ruimte zijn voor lokaal maatwerk.
 - d. De besluitvorming moet sneller en beter worden met als kernbegrippen: open, flexibel, uitnodigend, innovatief en vertrouwen.

De toepassing van deze basisprincipes geeft reden om kritisch te zijn op het bepalen van gevallen waarin adviesrecht wordt gevraagd. Het adviesrecht resulteert mogelijk in een langere behandeltermijn. Tegelijkertijd geeft de integraliteitsgedachte aanleiding om de betrokkenheid van de raad te borgen voor onderwerpen die een meer integrale benadering eisen.

2. Zelfstandige collegebevoegdheid wordt voortgezet
Gezellen waarover het college van burgemeester en wethouders nu zelfstandig kan beslissen, worden zo veel mogelijk voortgezet. Voor deze gevallen wordt de gemeenteraad dus niet om advies gevraagd. Concreet gaat het om de 'kruimelgevallen'³² volgens de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en de gevallen waarvoor de gemeenteraad heeft verklaard dat een verklaring van geen bedenkingen niet nodig is.

Het doel is om, in lijn met de Nota van Uitgangspunten, de uitvoering van het huidige beleid zo veel mogelijk op dezelfde wijze te kunnen voortzetten. Hierbij moet voor ogen worden gehouden worden dat de reikwijdte van het omgevingsplan

³² Bijlage II bij het Bor bepaalt in samenhang met artikel 2.12 Wabo dat voor kleine buitenplanse afwijkingen van het bestemmingsplan het college altijd zelfstandig bevoegd is. Daarvoor is geen verklaring van geen bedenkingen nodig van de raad.

breder is dan dat van het bestemmingsplan. Dat betekent dat het omgevingsplan straks regels bevat die nu nog niet in bestemmingsplannen zijn te vinden. Bijvoorbeeld: regels over hoe veel geluid een bedrijf mag produceren op de gevel van een woning. Die regels gelden nu landelijk. De gemeente is niet bevoegd om die regels aan te passen of om vergunningen te verlenen om van die regels af te wijken. Na inwerkingtreding van de Omgevingswet komen deze regels van rechtswege in het omgevingsplan terecht. Vanaf dat moment kunnen deze regels door de gemeenteraad worden aangepast door een wijziging van het omgevingsplan. Vanaf dat moment ontstaat ook de bevoegdheid voor het college van burgemeester en wethouders om een vergunning te verlenen om af te wijken van deze regels.

Bij deze nieuwe bevoegdheden voor het gemeentebestuur als gevolg van de decentralisatie, is nog geen sprake van huidig gemeentelijk beleid. Er kan dus ook nog niets 'beleidsneutraal' worden overgezet. Voor deze gevallen is het advies van de gemeenteraad straks altijd wenselijk.

6.3 Gevallen waarin bindend advies wordt gevraagd

De gemeenteraad is adviseur als bedoeld in artikel 16.15 van de Omgevingswet voor een aanvraag om een omgevingsvergunning in de volgende gevallen:

Aanvragen voor de hieronder genoemde activiteiten, tenzij het college van plan is om de omgevingsvergunning te weigeren

Er is geen advies nodig als het college van burgemeester en wethouders een vergunning wil weigeren. Dat is in lijn met de huidige systematiek: een verklaring van geen bedenkingen is ook alleen nodig bij een voorgenomen verlening van een omgevingsvergunning.

Bouwen en gebruik van gronden en bouwwerken in afwijking van andere regels dan de voormalige bestemmingsplanregels

Alleen voor afwijkingen van het voormalige bestemmingsplan (dat van rechtswege onderdeel uitmaakt van het tijdelijke deel van het omgevingsplan) kan sprake zijn van een voortzetting van een zelfstandige collegebevoegdheid.

Activiteiten die strijdig zijn met de andere regels en/of vergunningplichten in het (tijdelijke) omgevingsplan hebben geen betrekking op afwijkingen van het bestemmingsplan. Bijvoorbeeld het handelen in strijd met regels voor milieubelastende activiteiten die via de bruidsschat aan het omgevingsplan zijn toegevoegd. Deze regels zijn voor inwerkingtreding van de Omgevingswet in het Activiteitenbesluit opgenomen. Na inwerkingtreding van de Omgevingswet maken zij onderdeel uit van het omgevingsplan.

Voor deze activiteiten heeft het college van burgemeester en wethouders nu geen zelfstandige bevoegdheid. Daarom is een advies van de gemeenteraad in deze gevallen altijd benodigd.

In het buitengebied: voor bouwen en gebruik van gronden en bouwwerken in afwijking van de voormalige bestemmingsplanregels, tenzij:

a) de gemeenteraad al een kader heeft vastgesteld waarin is opgenomen:

- o wat de definitieve locatie van de ontwikkeling is – zoekgebieden vallen hier dus niet onder;*
- o wat de beoogde gebruiksactiviteiten zijn (bijvoorbeeld: wonen, bedrijvigheid, maatschappelijke activiteiten); en*
- o wat de stedenbouwkundige hoofdlijnen zijn (indicatieve bouwmassa, bouwvelden, aantallen woningen).*

Het gaat dan om kaders zoals een stedenbouwkundige visie, stedenbouwkundige randvoorwaarden, masterplan, gebiedsvisie, projectplan of daarmee te vergelijken ruimtelijk kader bestaat dat is vastgesteld door de gemeenteraad; of

b) het gaat om het realiseren van niet-agrarische functies in vrijkomende agrarische bebouwing, waarbij wordt voldaan aan de in de provinciale omgevingsverordening gestelde voorwaarden; of

c) het gaat om een kleinschalig project.

Voor het afwijken van de voormalige bestemmingsplanregels voor projecten in het buitengebied is als hoofdregel het advies van de gemeenteraad nodig. Hierop worden drie uitzonderingen gemaakt. In de eerste plaats kunnen er al van het omgevingsplan afwijkende kaders zijn bepaald. Indien de gemeenteraad reeds de ruimtelijke kaders heeft vastgesteld – waaronder ook de locatie van het beoogde project – is het college van burgemeester en wethouders gebonden aan deze kaders.

Een advies van de gemeenteraad is dan niet nodig. De activiteit dient dan uiteraard wel te voldoen aan deze kaders. In de tweede plaats worden binnen het beleid van de provincie functiewijzigingen in het buitengebied in algemene zin toelaatbaar geacht. Het gaat om activiteiten die plaatsvinden binnen de bestaande bebouwing, die verpaupering van vrijkomende agrarische bebouwing beogen tegen te gaan. Gelet op dat uitgangspunt is het logisch dat voor dergelijke situaties niet afzonderlijk advies aan de gemeenteraad hoeft te worden gevraagd.

Ten slotte kunnen kleine kleinschalige projecten zelfstandig door het college van burgemeester en wethouders worden vergund. De kleinschalige projecten komen overeen met de projecten die voor inwerkingtreding van de Omgevingswet op de zogeheten 'kruimellijst' staan. Het college van burgemeester en wethouders is op grond van de Wabo hiervoor bevoegd. Het is logisch om die lijn voort te zetten.

In het bestaand stedelijk gebied: voor bouwen en gebruik van gronden en bouwwerken in afwijking van de voormalige bestemmingsplanregels, tenzij:

a) de gemeenteraad al een kader heeft vastgesteld waarin is opgenomen:

- o wat de definitieve locatie van de ontwikkeling is – zoekgebieden vallen hier dus niet onder;*
- o wat de beoogde gebruiksactiviteiten zijn (bijvoorbeeld: wonen, bedrijvigheid, maatschappelijke activiteiten); en*
- o wat de stedenbouwkundige hoofdlijnen zijn (indicatieve bouwmassa, bouwvelden, aantallen woningen).*

Het gaat dan om kaders zoals een stedenbouwkundige visie, stedenbouwkundige randvoorwaarden, masterplan, gebiedsvisie, projectplan of

daarmee te vergelijken ruimtelijk kader bestaat dat is vastgesteld door de gemeenteraad; of

- b) het gaat om woningbouwprojecten (met inbegrip van verbouw) in bestaand stedelijk gebied, waarbij het aantal woningen per project met niet meer dan 15 toeneemt, met inbegrip van daarbij behorende bouwwerken en overige daartoe behorende voorzieningen; of*
- c) het gaat om de (ver)bouw van maatschappelijke voorzieningen of recreatieve voorzieningen in bestaand stedelijk gebied, waarbij de brutovloeroppervlakte aan voorzieningen met niet meer dan 1500 m² toeneemt, met inbegrip van de daarbij behorende bijgebouwen en andere voorzieningen; of*
- d) het gaat om de (ver)bouw van commerciële voorzieningen (o.m. winkels, kantoren, bedrijfsruimten) als gevolg waarvan de brutovloeroppervlakte aan voorzieningen met niet meer dan 1000 m² toeneemt, met inbegrip van daarbij behorende bijgebouwen en andere voorzieningen; of*
- e) het gaat om de aanleg van nieuwe en de aanpassing van bestaande lokale wegen en waterinfrastructuur en niet-structuurbepalende groenvoorzieningen;*
- f) het gaat om een kleinschalig project.*

In het bestaand stedelijk gebied zijn ruimere uitzonderingen van toepassing. In de eerste plaats geldt ook hier dat projecten die passen binnen reeds vastgestelde ruimtelijke kaders zonder advies van de gemeenteraad vergund kunnen worden. In de tweede plaats geldt een uitzondering voor woningbouwprojecten met maximaal 15 woningen. De gemeente Hardinxveld-Giessendam heeft zich tot taak gesteld om binnenstedelijk woningbouw te (laten) realiseren. Deze woningbouwplannen komen veelal voort uit bestaande beleidsdoelstellingen en kunnen daarom zonder nadere heroverweging, op basis van deze lijst, worden gerealiseerd. In de derde plaats kunnen maatschappelijke en recreatieve voorzieningen tot een oppervlakte van 1500 m² zonder heroverweging door het college worden vergund. Het gaat om ontwikkelingen in het maatschappelijk belang en met een betrekkelijk geringe impact op de omgeving. In de vierde plaats is ook voor commerciële voorzieningen tot 1000 m² is een advies van de gemeenteraad niet nodig, omdat de stedenbouwkundige hoofdstructuur niet in het gedrang komt. In de vijfde plaats wordt een uitzondering gemaakt voor de aanpassing van de openbare ruimte en in het bijzonder de optimalisatie van de verkeersafwikkeling, het oppervlaktewaterbeheer en openbare groenvoorzieningen. Deze ontwikkelingen vinden plaats in het kader van het algemeen belang en komen veelal voort uit sectoraal raadsbeleid. Deze uitzondering heeft uitsluitend betrekking op lokale infrastructurele voorzieningen, zoals lokale wegen. Ten slotte kunnen kleinschalige projecten zelfstandig door het college van burgemeester en wethouders worden vergund.

Als kleinschalig project wordt aangewezen:

1. een bijbehorend bouwwerk of uitbreiding daarvan, mits, voor zover gelegen buiten de bebouwde kom, wordt voldaan aan de volgende eisen:
 - a. niet hoger dan 5 m, tenzij sprake is van een kas of bedrijfsgebouw van lichte constructie ten dienste van een agrarisch bedrijf,
 - b. de oppervlakte niet meer dan 150 m²;

2. een gebouw ten behoeve van een infrastructurele of openbare voorziening als bedoeld in artikel 2, onderdeel 18, onder a, dat niet voldoet aan de in dat subonderdeel genoemde eisen, mits wordt voldaan aan de volgende eisen:
 - a. niet hoger dan 5 m, en
 - b. de oppervlakte niet meer dan 50 m²;
3. een bouwwerk, geen gebouw zijnde, of een gedeelte van een dergelijk bouwwerk, mits wordt voldaan aan de volgende eisen:
 - a. niet hoger dan 10 m, en
 - b. de oppervlakte niet meer dan 50 m²;
4. een dakterras, balkon of andere niet op de grond gelegen buitenruimte aan of op een gebouw, een dakkapel, dakopbouw of gelijksoortige uitbreiding van een gebouw, de uitbreiding van een bouwwerk met een bouwdeel van ondergeschikte aard dan wel voorzieningen gericht op het isoleren van een gebouw;
5. een antenne-installatie, mits niet hoger dan 40 m;
6. een installatie bij een glastuinbouwbedrijf voor warmtekrachtkoppeling als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onder w, van de Elektriciteitswet 1998;
7. een installatie bij een agrarisch bedrijf waarmee duurzame energie wordt geproduceerd door het bewerken van uitwerpselen van dieren tot krachtens artikel 5, tweede lid, van het Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet aangewezen eindproducten van een krachtens dat artikellid omschreven bewerkingsprocedé dat ziet op het vergisten van ten minste 50 gewichtsprocenten uitwerpselen van dieren met in de omschrijving van dat procedé genoemde nevenbestanddelen;
8. het gebruiken van gronden voor een niet-ingrijpende herinrichting van openbaar gebied;
9. het gebruiken van bouwwerken, eventueel in samenhang met bouwactiviteiten die de bebouwde oppervlakte of het bouwvolume niet vergroten, en van bij die bouwwerken aansluitend terrein, mits, voor zover gelegen buiten de bebouwde kom, het uitsluitend betreft een logiesfunctie voor werknemers of de opvang van asielzoekers of andere categorieën vreemdelingen;
10. het gebruiken van een recreatiewoning voor bewoning, mits wordt voldaan aan de volgende eisen:
 - a. de recreatiewoning voldoet aan de bij of krachtens de Omgevingswet aan een bestaande woning gestelde eisen;
 - b. de bewoning niet in strijd is met de bij of krachtens de Omgevingswet gestelde regels,

- c. de bewoner op 31 oktober 2003 de recreatiewoning als woning in gebruik had en deze sedertdien onafgebroken bewoont, en
 - d. de bewoner op 31 oktober 2003 meerderjarig was;
11. ander gebruik van gronden of bouwwerken dan bedoeld in de onderdelen 1 tot en met 10, voor een termijn van ten hoogste tien jaar.

Bij de aanwijzing als kleinschalig project geldt het volgende:

1. Het aantal woningen blijft gelijk, behalve in het geval bedoeld in onderdeel:
 - a. 1, voor zover het betreft huisvesting in verband met mantelzorg
 - b. 9,
 - c. 11.
2. Onderdeel 9 en 11 is niet van toepassing op een activiteit als bedoeld in kolom 2 of kolom 3 van bijlage V bij het Omgevingsbesluit.
3. Onder een infrastructurele of openbare voorziening wordt bedoeld een gebouw ten behoeve van een nutsvoorziening, de waterhuishouding, het meten van de luchtkwaliteit, het telecommunicatieverkeer, het openbaar vervoer of het weg-, spoorweg-, water- of luchtverkeer.
4. Begripsbepalingen die, op de dag van de inwerkingtreding van de Omgevingswet, zijn opgenomen in de bijlage bij de Omgevingswet en in bijlage I bij het Besluit activiteiten leefomgeving, bijlage I bij het Besluit bouwwerken leefomgeving, bijlage I bij het Besluit kwaliteit leefomgeving, bijlage I bij het Omgevingsbesluit en bijlage I bij de Omgevingsregeling, zijn van toepassing.
5. Tenzij anders bepaald, worden de waarden die in m of m² zijn uitgedrukt op de volgende wijze gemeten:
 - a. afstanden loodrecht,
 - b. hoogten vanaf het aansluitend afgewerkt terrein, waarbij plaatselijke, niet bij het verdere verloop van het terrein passende, ophogingen of verdiepingen aan de voet van het bouwwerk, anders dan noodzakelijk voor de bouw daarvan, buiten beschouwing blijven, en
 - c. maten buitenwerks, waarbij uitstekende delen van ondergeschikte aard tot maximaal 0,5 m buiten beschouwing blijven.
6. Bij het meten wordt een bouwwerk, voor zover dit zich bevindt op een erf- of perceelgrens, gemeten aan de kant waar het aansluitend afgewerkt terrein het hoogst is.
7. Huisvesting in verband met mantelzorg wordt aangemerkt als functioneel verbonden met het hoofdgebouw.

De kleinschalige projecten komen overeen met de categorieën gevallen waarin voor planologische gebruiksactiviteiten een omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 2°, van de Wet algemene bepalingen omgevingswet kon worden verleend (artikel 4 van bijlage II bij het Besluit omgevingsrecht). Deze lijst met gevallen stond ook wel bekend als de lijst met 'kruimelgevallen'. Voor deze

categorieën gevallen kon het college van burgemeester en wethouders een omgevingsvergunning verlenen voor het gebruiken van gronden of bouwwerken in strijd met een bestemmingsplan, zonder een verklaring van geen bedenkingen van de gemeenteraad.

7 Het participatiebesluit nader bezien

7.1 Participatie en de Omgevingswet

Met de Omgevingswet wordt een brede participatie van burgers en bedrijven bij de totstandkoming van besluiten nagestreefd. De omgeving vroegtijdig betrekken bij plannen voor veranderingen in de fysieke leefomgeving komt die plannen ten goede. Alleen door de mening van een ander te kennen kan er ook rekening worden gehouden met zijn mening en belang. De omgeving actief mee laten werken aan de plannen vergroot de betrokkenheid van belanghebbenden. Participatie kan zo het maatschappelijke draagvlak voor een voorgenomen project vergroten. Dat komt iedereen ten goede.

7.2 Participatie en de omgevingsvergunning

Participatie komt terug in alle kerninstrumenten van de Omgevingswet. Voor de omgevingsvisie en het omgevingsplan schrijft de wet rechtstreeks voor dat er moet worden geparticipeerd. Voor omgevingsvergunningen die afwijken van het omgevingsplan mag de gemeente zelf bepalen of participatie wordt voorgeschreven. Voor vergunningaanvragen die niet afwijken van het omgevingsplan mag de gemeente geen participatie eisen. Het participatiebesluit heeft dus alleen betrekking op participatie voor vergunningaanvragen die afwijken van het omgevingsplan.

Bij iedere aanvraag om omgevingsvergunning - ook als die in overeenstemming is met het omgevingsplan – moet de aanvrager aangeven óf burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de aanvraag zijn betrokken. Zo ja, dan moet hij aangeven hoe ze zijn betrokken en wat de resultaten daarvan zijn.

Dit stimuleert een initiatiefnemer om vooraf goed na te denken over het belang van derden en hoe hij rekening kan houden met hun belang. Vroegtijdig betrekken van de omgeving zorgt ervoor dat verschillende perspectieven, kennis en creativiteit snel op tafel komen. Dit levert winst op voor de omgeving, initiatiefnemers en bestuursorganen. Voordat een formele vergunningsaanvraag wordt gedaan, is de omgeving al betrokken. De vergunningsaanvraag is hierop afgestemd.

Het is voor een aanvrager niet wettelijk verplicht om het publiek te betrekken bij de voorbereiding van de aanvraag. Hij mag dus ook aangeven dat derden niet betrokken zijn. De gemeente mag de vergunningsaanvraag om die reden niet buiten behandeling laten. Hierop is één belangrijke uitzondering van toepassing: vergunningsaanvragen voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit kunnen niet-ontvankelijk worden verklaard, als de gemeenteraad vooraf heeft aangegeven dat participatie van en overleg met derden verplicht is. Dit doet de gemeenteraad in het participatiebesluit.

Net zoals dat geldt voor het aanwijzen van gevallen waarin bindend advies noodzakelijk is, geldt ook voor het participatiebesluit dat vooraf duidelijk moet zijn voor welke (categorieën) gevallen participatie is vereist. Het is bijvoorbeeld in strijd met de rechtszekerheid om voor iedere aanvraag ‘ad hoc’ te beslissen of participatie is vereist of niet.

7.3 Participatiebesluit: mogelijkheden en beperkingen

Met het participatiebesluit wijst de gemeenteraad bepaalde buitenplanse omgevingsplanactiviteiten aan, waarbij participatie verplicht is. Dat wil zeggen dat de aanvrager moet aangeven hoe hij burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de aanvraag heeft betrokken en wat de resultaten daarvan zijn.

De invulling van de plicht tot het betrekken van het publiek is vormvrij. Het gemeentebestuur kan geen aanvullende aanvraag- of vormvereisten stellen.³³ Het is de verantwoordelijkheid van de initiatiefnemer om een adequate vorm te kiezen waarin participatie bij de voorbereiding van een aanvraag plaatsvindt. Participatie is maatwerk. De locatie, de aard van het project en de omgeving zijn namelijk elke keer anders.

Het is aan het college van burgemeester en wethouders om te bepalen of het over voldoende gegevens beschikt om belangen af te wegen en een zorgvuldig besluit te nemen. Het bevoegd gezag is – en blijft – verantwoordelijk voor het besluit en de motivatie ervan om de omgevingsvergunning wel of niet te verlenen. Voor de motivering van het besluit mag het bevoegd gezag dan ook niet alleen verwijzen naar de door de initiatiefnemer bij de aanvraag verstrekte informatie over de resultaten van de participatie. Het college van burgemeester en wethouders moet een eigen afweging maken. Dat betekent dat het zich moet vergewissen van de juistheid van de verstrekte informatie uit de participatie en moet nagaan of aanvullende informatie over feiten of belangen nodig is. Voor het invullen van deze beoordeling kan de gemeente participatiebeleid formuleren aanvullend op de Participatienota (2021).

Indien het college van burgemeester en wethouders het nodig vindt om aanvullende informatie te verzamelen, kan het gebruik maken van de mogelijkheid om aanvullend gelegenheid te bieden voor een vorm van zienswijzen of contact met derden-belanghebbenden binnen de termijn van acht weken van de reguliere procedure.³⁴ Zo kan het college derden-belanghebbenden in de gelegenheid brengen hun zienswijzen naar voren te brengen. Doordat de kennisgeving van de aanvraag wordt gepubliceerd zijn derden met bedenkingen ook in staat zich bij het bevoegd gezag te melden.

Indien dit voor het verkrijgen van voldoende informatie noodzakelijk is, kan het college van burgemeester en wethouders beslissen om de beslistermijn te verlengen van acht naar veertien weken.³⁵ Het besluit hiertoe moet bekendgemaakt worden binnen de aanvankelijke beslistermijn van acht weken. Voor het verlengen van de beslistermijn kan bijvoorbeeld aanleiding bestaan bij complexe aanvragen, als afstemming tussen (ambtelijke) adviseurs moet plaatsvinden of als bij een afwijking van het omgevingsplan bespreking in een raadscommissie wenselijk wordt geacht.

7.4 Participatiebesluit in Hardinxveld-Giessendam

Kijkend naar de verbeterdoelen van de Omgevingswet ligt het in de rede dat de gemeenteraad terughoudend is bij het aanwijzen van gevallen waarin participatie verplicht is. De regering wijst op het beperken van regeldruk en het voorkomen van

³³ Omgevingsregeling, Staatscourant 2019 nr. 56288, p. 336.

³⁴ Artikel 4:8 Algemene wet bestuursrecht

³⁵ Artikel 16.64 lid 2 Omgevingswet

onwerkbaar situaties als belangrijke aandachtspunten.³⁶ De verplichte participatie moet vooral gevraagd worden bij die vergunningsaanvragen waar verwacht wordt dat dit een duidelijke meerwaarde heeft. Dit is zeker het geval bij de grotere ontwikkelingen, die een grote impact op de buurt hebben.

Gelet op die uitgangspunten kiezen veel gemeentes ervoor om aan te sluiten bij de gevallen waarin bindend advies van de gemeenteraad is vereist. Immers: in die gevallen is de kaderstellende rol van de raad in het geding. De impact van dergelijke initiatieven zal in die gevallen naar verwachting ook aanzienlijk zijn.

Daar staat tegenover dat de zwaarte van de impact van initiatieven op de omgeving niet per definitie gelijkloopt met de kaderstellende rol van de raad. Bijvoorbeeld: het realiseren van een aanbouw in de tuin bij een rijtjeswoning raakt de kaderstellende rol van de raad niet, maar het heeft voor de direct omwonenden wel degelijk een flinke impact. Een ander voorbeeld is het bouwen van 10 woningen in bestaand stedelijk gebied, of het wijzigen van de infrastructuur.

Daarom is gekozen voor een andere benadering. Voor ontwikkelingen waar in een ander, voorafgaand traject al een bepaalde vorm van participatie heeft plaatsgevonden, hoeft bij de aanvraag om omgevingsvergunning niet opnieuw te worden geparticipeerd.

De gedachte daarbij is dat bij de voorbereiding c.q. het tot stand komen van de plannen de uitgangspunten en de randvoorwaarden van de Participatienota (2021), waaronder de gemeentelijke participatieladder al is doorgelopen. De aanvraag om omgevingsvergunning komt voor de omgeving daarom niet onverwacht.

Voor alle andere afwijkingen van het omgevingsplan geldt dat deze initiatieven voor de omgeving altijd in een bepaalde mate onverwacht zullen zijn. In die gevallen is het daarom wenselijk om van de aanvrager te vragen dat er voorafgaand aan het indienen van de aanvraag met de buurt wordt geparticipeerd.

³⁶ Omgevingsregeling, Staatscourant 2019 nr. 56288, p. 338.

8 Timing en consequenties uitblijven besluiten

8.1 Invloed gemeenteraadsverkiezingen

Op 16 maart 2022 zijn de gemeenteraadsverkiezingen. De raadsbesluiten over delegatie, adviesrecht en participatie worden bij voorkeur genomen door de gemeenteraad in de huidige samenstelling. Hiermee wordt voorkomen dat de gemeenteraad in de nieuwe samenstelling in een kort tijdsbestek alle relevante raadsbesluiten moet nemen voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet. Bovendien wordt voorkomen dat de gemeenteraad in nieuwe samenstelling besluiten moeten nemen, waarover informatieve vergaderingen hebben plaatsgevonden in de oude samenstelling. Dit is vanuit een politiek-bestuurlijk oogpunt wenselijk voor een soepel en aangenaam besluitvormingsproces. Formeel gezien doen de gemeenteraadsverkiezingen niet ter zake. Vanuit juridisch-inhoudelijk oogpunt kunnen de raadsbesluiten net zo goed door de gemeenteraad in de nieuwe samenstelling worden genomen.

8.2 Inwerkingtreding Omgevingswet

Op 1 juli 2022 treedt de Omgevingswet in werking. Om direct vanaf het begin van de inwerkingtreding van waarde te zijn, moeten de raadsbesluiten over delegatie, adviesrecht en participatie voor de inwerkingtreding van de wet worden genomen. Indien dit niet gebeurt, zijn de consequenties afhankelijk van het betreffende besluit.

Bijlage 1 'was-wordt-lijst' (los document)