



Gemeente  
Woudenberg

## RAADSVOORSTEL 2021

---

**Datum  
voorstel:** 21 december  
2021

**Registratiekenmerk:** Z.331849 / D.225361  
**Raadsvergadering van :** 27 januari 2022  
**Vergadering Commissie van:** 12 januari 2022  
**Portefeuillehouder:** D.P. de Kruif  
**Behandelend ambtenaar:** M. Valé en F. Drissen

**Onderwerp / voorstel:** Delegatie, adviesrecht gemeenteraad en participatie  
onder de Omgevingswet

---

Aan de Raad.

### Voorstel

Wij stellen u voor:

1. Het delegatiebesluit vast te stellen conform bijlage 1.1 en toe te passen vanaf het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet.
2. De invulling van de adviesrol van de raad bij afwijkingen van het omgevingsplan vast te stellen conform bijlage 2.1 en toe te passen vanaf het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet.
3. De lijst met activiteiten waarbij participatie verplicht is vast te stellen conform bijlage 3 en toe te passen vanaf het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet.
4. De participatiewijzer ruimtelijke initiatieven Omgevingswet vast te stellen conform bijlage 4.1 en toe te passen vanaf de dag na bekendmaking.

### Inleiding

Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet op 1 juli 2022 verandert het stelsel omtrent de fysieke leefomgeving. De implementatie van de wet zorgt voor een andere manier van samenwerken tussen raad, college en inwoner. De Omgevingswet is een stelselverandering die ziet op 3 delen: de wet zelf, het nieuwe Digitale Stelsel Omgevingswet (DSO) en een verandering van denken. Dat laatste heeft als gevolg dat ook uw raad opnieuw moet nadenken over de positie en invulling van taken. Uitgangspunten van de Omgevingswet zijn loslaten, vertrouwen en samenwerken met burgers. Vanuit dat perspectief zal opnieuw invulling moeten worden gegeven aan de kaderstellende rol en taak van de raad. Dit voorstel omvat onderdelen die nodig zijn voor de nieuwe wet en de nieuwe manier van werken. Met dit raadsvoorstel wordt een aantal van die stappen op het gebied van samenwerking tussen raad, college en inwoner integraal opgepakt. Het gaat om (1) het delegeren van bepaalde (met name)

*Geprent op: 19-01-2022 10:28:39uur*

*/var/websites/gemeentebestuur.woudenberg.nl/documenten/convert/a6d4fc43-6849-4fa7-8d5b-7a08a2e95fce.docx*

uitvoerende taken aan het college, (2) het aanwijzen van gevallen waarin uw raad advies wenst te geven bij de afwijking van het omgevingsplan, (3) helderheid omtrent initiatieven waarbij participatie verplicht is en (4) een participatiewijzer voor ruimtelijke initiatieven onder de Omgevingswet.

### **Centrale vraag**

Kunt u instemmen met voorgestelde besluiten?

### **Beoogd resultaat (wat)**

Met het nemen van deze vier besluiten zet uw raad belangrijke stappen in het proces om klaar te zijn voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet.

### **Kader**

Plan van aanpak Omgevingswet, invoeringsstrategie, plan van aanpak transitiefase Omgevingsplan, Omgevingswet.

### **Argumenten**

In essentie blijft de rolverdeling tussen de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders (college) na de inwerkingtreding van de Omgevingswet onveranderd. Met het bestaand raadsinstrumentarium (het indienen van amendementen, moties, schriftelijke/mondelijke vragen, interpellatie, recht van onderzoek en initiatief en de actieve informatieplicht van het college) houdt de gemeenteraad gedurende het beleids- en besluitvormingsproces vinger aan de pols en stuurt op de gewenste doelen. Dat is met de komst van de Omgevingswet niet anders. Het college krijgt wel meer bevoegdheden bij de uitvoering van het beleid en de gemeenteraad is nadrukkelijker belast met de hoofdlijnen en het monitoren van de resultaten. Met de omgevingsvisie en het omgevingsplan legt de raad de doelen vast en stuurt op de realisatie hiervan, zoals gebruikelijk is binnen een gemeente. Over initiatieven en (bouw)plannen die passen binnen het omgevingsplan, maar waarvoor een vergunning is vereist, geeft het college eenvoudig en snel (binnen 8 weken) uitsluitel. Net als onder de Wro en Wabo is het gewenst dat de raad op basis van de Omgevingswet een aantal besluiten neemt over de gewenste rolverdeling tussen raad en college en de in Woudenberg gewenste werkwijze. De Omgevingswet maakt dat de raad een aantal besluiten moet nemen die deze accentverschillen in rolverdeling formeel vastleggen. Het gaat dan om de delegatie van een aantal taken aan het college, onderwerpen waarover de raad bindend advies wenst te geven en over de uitvoering van de participatie. Het is noodzakelijk dat voor de invoering van de Omgevingswet deze besluiten genomen zijn. Dit voorstel is opgesteld door gebruik te maken van voorbeelden van de VNG en andere gemeenten.

De beslispunten uit dit voorstel worden hieronder nader toegelicht.

#### 1. Delegatiebesluit

De raad is het bevoegd gezag voor het vaststellen van (delen van) het omgevingsplan. De Omgevingswet biedt de raad de mogelijkheid de bevoegdheid tot vaststelling van bepaalde delen van het Omgevingsplan te delegeren aan het college. Het college mag dan delen van het omgevingsplan gewijzigd vaststellen zonder een besluit van de raad. De taak van de raad blijft in die gevallen kaderstellend en controlerend. Het delegatiebesluit vormt een afzonderlijk besluit, dat geen deel uitmaakt van het omgevingsplan. Het delegeren van de bevoegdheid tot het vaststellen van (delen van) het omgevingsplan kan om praktische redenen handig zijn. Zo worden zaken sneller afgehandeld en kan worden voorkomen dat zaken dubbel worden gedaan. Daarnaast kan aansluiting worden gezocht bij de huidige mogelijkheden, hetgeen rechtszekerheid biedt. Ook gaat het in aantal gevallen om de verwerking van een al eerder genomen besluit en betreft het punten die met name gericht zijn op de uitvoering. Deze denkrichting past bij de Omgevingswet, waar een snellere dienstverlening één van de doelen is. Voorgesteld wordt om de volgende taken te delegeren aan het college:

1. Delegatie van de bevoegdheid tot het verwerken van verleende omgevingsvergunningen in afwijking van het omgevingsplan in het nieuwe omgevingsplan.
2. Delegatie van de bevoegdheid tot het wijzigen van omgevingsplannen voor alle aanvragen om wijziging die passen binnen de huidige wijzigingsbevoegdheden uit het

- vigerende bestemmingsplan Buitengebied en de algemene wijzigingsbevoegdheden uit het vigerende bestemmingsplan Bebouwde Kom.
3. Delegatie van de bevoegdheid tot het verwerken van vastgesteld beleid in het nieuwe omgevingsplan, indien bij vaststelling van het beleid akkoord is gegeven dat het college het betreffende beleid verder uitwerkt in het omgevingsplan.
  4. Delegatie van de bevoegdheid tot het doorvoeren van wijzigingen van technische aard in het omgevingsplan.
  5. Delegatie van de bevoegdheid tot het nemen van een voorbereidingsbesluit.

In bijlage 1.2 is per punt een uitgebreide toelichting opgenomen over het hoe en waarom van delegatie.

Indien u instemt met dit voorstel ontvangt uw raad na afloop van elk kalenderjaar een overzicht waarin de veranderingen in het omgevingsplan zijn opgenomen. Daarnaast wordt aan het eind van elk jaar een overzicht van de verleende buitenplanse omgevingsplanactiviteiten aan de raad verstrekt. Dit overzicht zal worden opgenomen bij het jaarlijkse VTH-verslag. Twee jaar na inwerkingtreding van de Omgevingswet zal deze werkwijze worden geëvalueerd. Het werken met de Omgevingswet is voor iedereen - inwoner, het college en de raad - nieuw. Op deze wijze leren we gezamenlijk te werken met de mogelijkheden die de wet biedt én bouwen we voldoende ruimte in om eventuele onvolkomenheden aan te passen. De afspraken omtrent evaluatie zijn opgenomen in bijlage 5.

In een latere fase kan uw raad er ook voor kiezen om delen van het omgevingsplan te delegeren aan het college. Het college mag het omgevingsplan dan wijzigen in bepaalde gebieden of rondom bepaalde thema's. Bij de invulling van het definitieve omgevingsplan is het mogelijk een concrete indeling per gebied en/of thema te maken. In dit voorstel is dit nog niet meegenomen omdat op dit moment hieromtrent nog onvoldoende duidelijkheid is.

## 2. Adviesrol raad bij afwijkingen omgevingsplan

Onder de huidige wetgeving kan het college uitsluitend een omgevingsvergunning voor een initiatief of (bouw)plan dat in strijd is met het bestemmingsplan (en afwijkingsregels vanuit de Wabo) verlenen met instemming van de gemeenteraad (omgevingsvergunning buitenplanse afwijking). Daarover besluit de raad met een zogenoemde 'verklaring van geen bedenkingen'. De raad kan gevallen aanwijzen waarin deze verklaring niet nodig is. Uw raad heeft hier in het verleden geen gebruik van gemaakt. Binnen de gemeente Woudenberg is sprake van recent beleid en wordt met name gestuurd op bestemmingsplanherzieningen, waardoor van een verklaring van geen bedenkingen maar beperkt sprake is.

Onder de Omgevingswet is het stelsel precies omgekeerd. Daarin is bepaald dat voor alle omgevingsvergunningen – dus ook de omgevingsvergunningen in strijd met het omgevingsplan – het college bevoegd gezag is en ook mag besluiten over afwijkingen (klein en groot). De raad kan wel gevallen aanwijzen waarin een bindend advies nodig is van de raad om af te wijken van het omgevingsplan. Het college moet dan eerst (binnen 8 weken) advies vragen aan de raad voordat een besluit genomen kan worden. De raad geeft dan advies over die buitenplanse omgevingsplanactiviteiten, waarvan de raad heeft vastgelegd hiervoor gebruik te willen maken van het adviesrecht. De raad kan zelf bepalen of en voor welke gevallen waarin wordt afgeweken van het omgevingsplan hij een bindend advies wil geven. Van belang te benoemen is dat bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten in de regel de reguliere procedure geldt, waarbij binnen 8 weken een besluit moet worden genomen. Ook is het wenselijk om rekening te houden met de basis uitgangspunten van de Omgevingswet en het adviesrecht te beperken tot de essentie. Burgemeester en wethouders hebben overigens de bevoegdheid om per aanvraag te bepalen dat de uitgebreide procedure van toepassing is. Deze bevoegdheid is geregeld in artikel 16.65 Omgevingswet. In artikel 16.65 lid vier is geregeld dat het college, indien het gaat om een activiteit die aanzienlijke gevolgen heeft of kan hebben voor de fysieke leefomgeving, en waartegen naar verwachting verschillende belanghebbenden bedenkingen zullen hebben, kan besluiten om omgevingsvergunning via de uitgebreide procedure te laten verlopen. Het betreft hier dus wel enkel aanvragen met een grote impact.

De adviesrol van de raad kan op verschillende manieren worden ingevuld. Van advies op alle buitenplanse omgevingsplanactiviteiten tot het laten van alle overwegingen bij het college en

het dus geen gebruik maken van het adviesrecht. Voorgesteld wordt om als raad bepaalde categorieën aan te wijzen waarvoor het adviesrecht geldt. Zo wordt de procedure voor de niet aangewezen categorieën voor initiatiefnemer versneld en vereenvoudigd, hetgeen aansluit bij het gedachtegoed van de Omgevingswet. Daarnaast wordt op die manier vooral gestuurd op kaders en onderwerpen die de raad als meest belangrijk acht om inhoudelijk invloed op uit te oefenen.

Het voorstel is om voor de categorieën in bijlage 2.1 een bindende advisering van de raad van toepassing te verklaren. In bijlage 2.2 is per punt aangegeven wat de beweegredenen zijn om de adviesrol van de raad hier van toepassing te verklaren. Buiten de aangewezen categorieën kan het college desondanks ook aanvragen die politiek gevoelig liggen ter advisering voorleggen aan de raad. Naarmate meer ervaring is opgedaan met de adviesrol ontstaat wellicht de wens de adviesrol anders in te vullen. Een nadere evaluatie van de adviesrol is dan ook mogelijk, de afspraken daarover zijn opgenomen in bijlage 5.

### 3. Verplichte participatie

De basisprincipes van de Omgevingswet vertrouwen, loslaten en samenwerken hangen samen met het grote belang van, en aandacht voor, participatie. Bij participatie onder de Omgevingswet gaat het dan om het in een vroegtijdig stadium betrekken van belanghebbenden (burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen) bij het proces van de besluitvorming over een project of activiteit. Uitgangspunt is dat zo vroeg mogelijk participeren leidt tot een hogere kwaliteit van besluiten en tot meer draagvlak. Naast de participatievereisten uit de Omgevingswet dient de gemeente voor inwerkingtreding van de Omgevingswet ook een gemeentebrede participatieverordening op te stellen. De participatieverordening heeft betrekking op de wettelijk verplichte participatie voorafgaand aan de voorgeschreven zienswijzenprocedure.

Aanvullend op de wettelijk verplichte participatie kan de gemeenteraad ingevolge artikel 16.55 lid 7 Omgevingswet 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 bevoegd is, kan worden ingediend. Er zijn verschillende mogelijkheden bij het verplicht stellen van participatie: participatie is nooit verplicht of participatie is verplicht in een aantal gevallen. Binnen Woudenberg hebben wij het belang van participatie en de juiste uitvoering van participatie ook ervaren.

Onder de kop Participatiewijzer stellen wij voor welke mate van participatie, afhankelijk van de impact van een project of activiteit, passend is. In basis zijn wij van mening dat het bij elke ontwikkeling gewenst is dat derden op de hoogte gesteld worden. Een normale handeling naar de burens, maar niet verplicht. Wij stellen daarom voor om bij alle vergunningsaanvragen aanvragers te stimuleren participatie toe te passen. De mate waarin wordt bepaald door de participatiewijzer.

De Omgevingswet geeft duidelijk aan dat gevallen van activiteiten kunnen worden aangewezen waarvoor participatie verplicht is. Het is niet mogelijk participatie altijd verplicht te stellen. Gelet op het belang van participatie stellen wij daarom voor participatie voor de buitenplanse omgevingsplanactiviteiten verplicht te stellen bij de categorieën waarvoor ook adviesrecht van de raad gevraagd wordt. Op deze manier wordt aangesloten bij ontwikkelingen die door de raad als zo ingrijpend worden gezien dat advies van de raad noodzakelijk is. Het verplicht stellen van participatie biedt belanghebbenden dan ook meer rechtszekerheid. De zwaarte en wijze van participatie kan verschillen. De impact van verschillende initiatieven zal niet altijd gelijk zijn. Hier wordt nader op ingegaan bij beslispunt 4, de participatiewijzer. Indien een aanvrager van een buitenplanse omgevingsplan activiteit, waarvoor participatie verplicht is gesteld, geen gegevens over de participatie heeft verstrekt dan kan het college de aanvraag buiten behandeling laten. Heeft de aanvrager wel informatie over de participatie verstrekt dan beoordeelt het college of het de vergunning kan verlenen of moet weigeren. Hierbij houdt het college rekening met de verschillende belangen van de omgeving. Dit betekent dat het relevante informatie verzamelt. Participatie is in dat traject een middel om inzicht te krijgen in de belangen van derden. Een initiatiefnemer moet melden hoe de participatie heeft plaatsgevonden en wat de resultaten zijn. De Participatiewijzer is hierbij het uitgangspunt.

In de praktijk kan het voorkomen dat, om tot een goede beoordeling te komen, om meer informatie gevraagd moet worden bij de initiatiefnemer. Bij gebrek aan participatie kan het bevoegd gezag ook zelf aanvullende informatie verzamelen om tot een zorgvuldige belangenafweging te komen. Dit kan door:

- a. In overleg met de aanvrager de aanvraag ter inzage leggen voor zienswijzen. Die zienswijzen kan het college dan meewegen in de besluitvorming.
- b. Het bevoegd gezag kan zelf rechtstreeks contact opnemen met de belanghebbenden.

Indien de aanvrager niet bereid is mee te werken aan het ter inzage leggen van de aanvraag (en daarmee instemt met een langere procedure termijn) en het een ontwikkeling betreft met een grote impact op de omgeving dan ligt weigeren van de aanvraag voor de hand. Werkafspraken omtrent de evaluatie van dit besluit zijn opgenomen in bijlage 5.

#### 4. Participatiewijzer

Zoals aangegeven is participatie onder de Omgevingswet een vaak terugkerende term. Participatie is dus belangrijk en de wetgever verwacht dat wij het als gemeente stimuleren. Participatie is de verantwoordelijkheid van een initiatiefnemer en participatie is maatwerk. Het is immers logisch dat een verbouwing aan huis een andere aanpak vraagt dan de realisatie van een nieuwe woonwijk. Enkel voor buitenplanse omgevingsplanactiviteiten kan participatie in bepaalde gevallen verplicht worden gesteld, voor binnenplanse omgevingsplanactiviteiten is van een dergelijke verplichting geen sprake. Om initiatiefnemers te inspireren en te wijzen op hun verantwoordelijkheid, is de participatiewijzer ruimtelijke initiatieven opgesteld. De wijzer maakt inzichtelijk wat de impact is van een initiatief en welke wijze van participatie daarbij past. De wijzer maakt inzichtelijk welk niveau van participatie kan worden toegepast en geeft inzicht in wat belangrijke uitgangspunten zijn voor zorgvuldige participatie. Daarnaast maakt de wijzer inzichtelijk waar de gemeente op let bij het beoordelen van participatieresultaten. Bij het opstellen van deze participatiewijzer hebben wij gebruik gemaakt van de ervaringen van raad, burgers en ambtenaren met het beleid dat tot nu toe van kracht was bij het voorbereiding van bestemmingsplannen, wijzigingsplannen en projectbesluiten (wabo). Met dit voorstel wordt de participatiewijzer na bekendmaking ook al gehanteerd als kader voor het vooroverleg onder de Wet ruimtelijke ordening (Wro) en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo).

De participatiewijzer wordt een bijlage van het gemeentelijke participatiebeleid zoals dat nog dit jaar wordt vastgesteld.

#### **Duurzaamheid en Inclusie**

De voorstellen omtrent verplichte participatie en de participatiewijzer zorgen ervoor dat voor dat inwoners en belangenbehartigers meer en meer aan de voorkant meegenomen worden in het planproces. Met de participatiewijzer wordt helder wanneer welke mate van participatie kan worden verwacht. De uitgangspunten van inclusie zijn hierin opgenomen.

#### **Maatschappelijke participatie**

De uitvoering van de verschillende besluiten is gericht op de maatschappelijke participatie en snelheid van besluitvorming.

Met de raadsbegeleidingsgroep Omgevingswet hebben wij voorliggende besluiten afgetast op de passendheid voor Woudenberg.

#### **Beoogd resultaat (hoe)**

Besluit van de raad over de 4 beslispunten.

#### **Financiële consequenties**

Het voorstel heeft gevolgen voor de uren die per vergunningsaanvraag benodigd zijn. Dit wordt verwerkt in de legesverordening.

#### **Aanpak/uitvoering**

De besluiten worden bekend gemaakt op de gebruikelijke wijze.

**Conclusie**

De gevraagde besluiten vast te stellen.

**Communicatie**

Ten behoeve van de invoering van de Omgevingswet dient nog uitgebreid gecommuniceerd te worden, de nu voorliggende besluiten worden hierin meegenomen.

**Bijlage(n)**

Bijlage 1.1: concept delegatiebesluit ex artikel 2.8 Omgevingswet

Bijlage 1.2: toelichting concept delegatiebesluit ex artikel 2.8 Omgevingswet

Bijlage 2.1: concept raadsbesluit categorieën voor adviesrecht

Bijlage 2.2: toelichting concept raadsbesluit categorieën voor adviesrecht

Bijlage 3: concept raadsbesluit verplichte participatie

Bijlage 4.1: concept raadsbesluit participatiewijzer

Bijlage 4.2: participatiewijzer

Bijlage 5: werkafspraken evaluatie adviesrecht, delegatie en participatie