

Onderwerp: Raadsvoorstel raadsaanlevertermijnen advies buitenplanse omgevingsplanactiviteiten

Ons kenmerk: 2021-013571

Nummer.

Elst, 21 december 2021

AAN DE RAAD

1. Voorstel

1. Op verzoek van de raadswerkgroep Omgevingswet voor omgevingsvergunningen (bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten), waarvoor gebruik wordt gemaakt van het adviesrecht van de raad, de volgende aanlevertermijnen voor besluitvorming hanteren:
 - i. Na doorzending verzoek om advies (door college) behandeling op eerstvolgende politieke avond;
 - ii. Binnen twee weken na behandeling op politieke avond besluitvorming omtrent adviesrecht tijdens raadsvergadering;
2. Accepteren dat we hiermee niet in alle gevallen binnen de termijnen een omgevingsvergunning kunnen verlenen.

2. Inleiding

Door de komst van de nieuwe Omgevingswet per 1-7-2022 verandert ook het proces van de afhandeling van een vergunningaanvraag die via het Omgevingsloket wordt ingediend.

Daarbij gelden de volgende wettelijke afhandeltermijnen:

- reguliere procedure: 8 weken, met de mogelijkheid om onder bepaalde condities deze termijn eenmalig te verlengen met 6 weken;
- uitgebreide procedure: 26 weken;

Bij gebruikmaking adviesrecht afhandeling in 8+6=14 weken

Ook onder de Omgevingswet is het wettelijk uitgangspunt om zoveel mogelijk vergunningen te verlenen met de reguliere procedure. We zullen de meeste aanvragen voor een vergunning binnen 8 weken kunnen afhandelen. Veelal betreffen het hier immers besluiten waarover het college (of de gemandateerde medewerker) mag besluiten.

Ook voor het verlenen van BOPA's (buitenplanse omgevingsplanactiviteiten) geldt in de basis de reguliere procedure van 8 weken. In bepaalde gevallen kan het college (of de gemandateerde medewerker) echter niet zomaar over deze BOPA besluiten, omdat u als raad dan adviesrecht heeft. U heeft bij besluit van 23 maart 2021 een lijst van gevallen vastgesteld waarbij dit adviesrecht speelt (zie hiervoor bijlage 1 t/m 3). Doet zich zo'n situatie voor, dan is de 8 weken termijn onmogelijk te halen, omdat we dan ook een raadsbesluitvormingsproces moeten doorlopen. Dat maakt dat het gehele vergunningenproces, inclusief raadsafhandeling van het advies, binnen 8 + 6 (eenmalig verlengen) = 14 weken moet plaatsvinden.

Uitgebreide procedure is echt voor uitzonderingen

Het is niet zomaar mogelijk als bevoegd gezag om de uitgebreide procedure van toepassing te verklaren om daarmee meer tijd te hebben voor het verlenen van een vergunning. Zo lijkt het inderdaad juridisch niet mogelijk om in alle gevallen waarin adviesrecht nodig is, ons de extra tijd van 26 weken te gunnen.

In de wet staat een lijst van gevallen waarvoor de uitgebreide procedure van toepassing is. Daarnaast mag het bevoegd gezag alleen maar de uitgebreide procedure van toepassing verklaren als:

1. De initiatiefnemer dit zelf wil (of ermee heeft ingestemd), of;
2. Het gaat om een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit:
 - waarbij 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.

Navraag bij diverse experts bij de VNG en andere gemeenten leert ons dat enkel het doorlopen van het raadsproces 'adviesrecht' geen reden is om de uitgebreide procedure van toepassing te verklaren.

Benodigde tijd doorlopen reguliere procedure (zonder adviesrecht)

In bijlage 4 is op hoofdlijnen te zien welke acties doorlopen moeten worden voordat een omgevingsvergunning kan worden verleend. Door alle ruimte uit het proces te halen, en deelprocessen parallel te laten verlopen, zijn we in staat om een 'normale' reguliere procedure af te handelen in 7 tot 8 weken. Het verder inkorten van de procedure is niet haalbaar. We zijn ook afhankelijk van onze ketenpartners voor afstemming en advies, wat maakt dat dit ook tijd kost. Gebruikmakend van de mogelijkheid tot verlenging (8 + 6) betekent dit dat er 6 weken overblijven voor het raadsproces adviesrecht.

Huidige doorlooptijden besluitvorming gemeenteraad

We hebben de huidige raadsagenda bekeken en kunnen concluderen dat de doorlooptijden vanaf 'Indienen advies B&W' tot 'Raadsvergadering' variëren tussen 9 en 16 weken (vakantieperiode). Ook maakt het uit wanneer de omgevingsvergunningsaanvraag wordt ingediend in de cyclus van de raadsagenda (dat maakt dat we soms tot 4 weken extra kwijt zijn omdat de raadscyclus net is gemist). Zonder aanpassing van de raadsaanlevertermijnen bij adviesrecht voor buitenplanse omgevingsplanactiviteiten (BOPA's) gaan alle vergunningen buiten de wettelijke termijn verleend worden.

Voorstel raadswerkgroep

De raadswerkgroep heeft zich twee avonden over dit probleem gebogen en ondersteunt het voorstel om af te wijken van de huidige aanlevertermijnen en de routing. Wel heeft ze aangegeven behoefte te hebben aan een voorbespreking tijdens een politieke avond. Deze politieke avonden leggen extra druk op de beschikbare doorlooptermijnen. Wordt de omgevingsvergunning op een gunstig moment tijdens de raadscyclus ingediend, dan is het haalbaar het raadsproces binnen 6 weken te doorlopen. Wordt de aanvraag echter op een ongunstig moment ingediend, dan overschrijden we de wettelijke termijnen voor het verlenen van de vergunning. De raadswerkgroep is zich hiervan bewust. De vergunning wordt onder de Omgevingswet niet meer van rechtswege verleend, maar initiatiefnemers kunnen zich wel beroepen op de Wet Dwangsom.

Met dit voorstel voldoen we aan het verzoek van de raads werkgroep en leggen we besluitvorming over raadsaanlevertermijnen aan u voor.

3. Doel en beoogd effect

- Er zijn procesafspraken gemaakt over de raadsaanlevertermijnen wanneer sprake is van het adviesrecht van de raad (bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten).
- Met dit besluit verkleinen we het aantal overschrijdingen alsook de lengte van de overschrijdingen; echter in ongeveer 40% van de gevallen wordt ook met dit besluit de wettelijke termijn niet gehaald.
 - In die gevallen heeft initiatiefnemer het recht zich te beroepen op de Wet Dwangsom;
 - Hiermee liggen de gemeentelijke servicenormen (dienstverlening) lager dan de wettelijke normen.

4. Argumenten

1.1 Het is een wettelijke verplichting om een reguliere omgevingsvergunning te kunnen verlenen binnen (8+6=)14 weken.

Zoals ook in de inleiding beschreven is er, gelet op de ambtelijke doorlooptijd bij BOPA's met adviesrecht, 'slechts' 6 weken beschikbaar voor de totale raadsbehandeling bij adviesrecht. We ontkomen er dan ook niet aan om de huidige raadsaanlevertermijnen op dit punt aan te passen.

1.2 De raads werkgroep hecht veel belang aan een voorbespreking op een politieke avond.

Zoals ook in de inleiding beschreven, heeft de raads werkgroep zich gebogen over het nut en de noodzaak van de politieke avond bij het behandelen van het adviesrecht. Ondanks dat wettelijke termijnen niet altijd gehaald kunnen worden is de raads werkgroep van mening dat de raad haar rol onvoldoende kan pakken, als zij 'slechts' tijdens een raadsvergadering zich kan buigen over het initiatief dat voorligt.

2.1 De raads werkgroep is van mening dat de raad het risico – dat niet in alle gevallen op tijd de omgevingsvergunning kan worden verleend – moet aangaan.

De raads werkgroep wil dit graag als besispunt vastgelegd zien.

5. Kanttekeningen en risico's

1.1 Door gebruik te maken van een politieke avond halen we niet in alle gevallen de wettelijke termijnen.

Zoals uit bijlage 4 blijkt, hangt het ervan af of een vergunning ook daadwerkelijk op tijd verleend kan worden. Dat heeft te maken met de aanvraagdatum van de vergunning (en hoe deze samenvalt in de raads cyclus. De verwachting is dat we – met gebruikmaking van een politieke avond – in 60% van de gevallen binnen de termijn kunnen blijven. In de andere 40% van de gevallen halen we de termijn niet.

1.2 Gevolgen van niet halen termijnen: Wet Dwangsom treedt in werking

In het presidium van 2 september 2021 werd de vraag gesteld hoe vaak de situatie zich zal voordoen dat adviesrecht van de raad benodigd is. Dat is zeer lastig te bepalen, omdat de invloed van de Omgevingswet op de hoeveelheid buitenplanse

omgevingsplanactiviteiten niet in te schatten is. Echter, op basis van de huidige vergunningsaanvragen is de ambtelijke inschatting dat het hier mogelijk om 1 tot 5 situaties per maand zal gaan. Daarmee zal het eerder regel dan uitzondering zijn. Maar ook hier willen we opnemen dat de tijd het ons zal moeten leren.

Hoewel een vergunning van rechtswege onder de Omgevingswet niet meer verleend zal worden, kan de aanvrager wel een schadeclaim indienen bij het bevoegd gezag. Dit op basis van de Wet Dwangsom. Gelet op het bovenstaande is een situatie als deze niet incidenteel aan de orde, maar op regelmatige basis. Dit zal de gemeente in potentie veel geld kunnen kosten. De maximale looptijd van de dwangsom is 42 dagen en de dwangsom bedraagt ten hoogste € 1.442 (de dwangsom bedraagt de eerste veertien dagen € 23 per dag, de daaropvolgende veertien dagen € 35 per dag en de overige dagen € 45 per dag). Naast deze direct financiële consequentie, hebben we ook te maken met de tijd die de gemeente kwijt is aan het behandelen van de dwangsomprocedures.

1.3 Er zijn alternatieven om wel binnen de gestelde termijnen te blijven of om de hoeveelheid gevallen waarbij we buiten de termijnen komen te verkleinen.

Het geschetste probleem is op 2 september 2021 in het presidium besproken, waarbij verzocht is de raadswerkgroep Omgevingswet hierover te laten nadenken. Tijdens de raadswerkgroep van 15 september 2021 is verzocht vooral ook bij de VNG na te gaan welke alternatieven er mogelijk zijn. Hierop heeft op 3 november 2021 een bijeenkomst plaatsgevonden met een aantal experts vanuit de VNG en andere gemeenten, die met hetzelfde probleem te maken hebben. Hoe krijgen we het raadsproces binnen 6 weken doorlopen? De volgende alternatieven zijn ter tafel gekomen:

a. Direct in de raad

Zonder tussenkomst van presidium of politieke avond is de doorlooptijd tussen collegevergadering en raadsvergadering 2-6 weken (afhankelijk van datum indienen omgevingsvergunning). Dit geeft de fracties tijd voor voorbespreking.

- ➔ Dit is alleen werkbaar als er op elke raadsvergadering standaard een blok wordt geagendeerd voor het behandelen van alle adviesaanvragen van dat moment. Zijn er geen adviesaanvragen, dan is de vergadering eerder afgelopen.
- ➔ Hiermee halen we in alle gevallen de wettelijke termijnen.

b. Vastgestelde lijst adviesrecht aanpassen

De door u vastgestelde lijst (d.d. 23 maart 2021) is volgens de VNG erg uitgebreid. De VNG raadt dus ook aan om de gevallen, waarvoor adviesrecht van de raad nodig is, flink terug te brengen. De VNG hanteert hiervoor het uitgangspunt voor adviesrecht: “nu gaat het echt ergens om, hier moeten we echt iets van vinden”.

- ➔ Als er minder gevallen op de lijst staan, waarbij de raad advies moet geven, dan zijn we in staat om in meer gevallen binnen 8 weken de vergunning te verlenen.
- ➔ We halen hiermee nog steeds niet de wettelijke doorlooptijd, maar het aantal gevallen waarbij dit speelt wordt kleiner.

c. Geen tussenkomst college

Hierbij zet de portefeuillehouder (in plaats van het college) het verzoek om adviesrecht direct door naar de raad. Hierbij wordt de verantwoordelijkheid voor het nemen van een besluit volledig bij de raad gelegd.

- ➔ Dit is slechts een gedeeltelijke oplossing. Dit levert namelijk één week extra speelruimte op in de doorlooptijd van het proces. Dit is lang niet in alle gevallen voldoende om binnen de termijnen te blijven.

De hierboven genoemde alternatieven zijn niet gelijkwaardig aan elkaar. Alleen alternatief a. (direct naar de raad, zonder politieke avond) is het alternatief waarbij in alle gevallen de wettelijke termijnen gehaald kunnen worden.

Na de laatste raads werkgroepbijeenkomst over dit onderwerp is het raadsvoorstel opgesteld. Bij het vergelijken van de nieuwe raadsaanlevertermijnen voor 2022 en het opstellen van het 'schema proces vergunningverlening' (bijlage bij dit raadsvoorstel) is duidelijk geworden dat we in gemiddeld 40% van de gevallen niet binnen de wettelijke termijnen kunnen blijven. Het percentage wordt ambtelijk als te hoog gezien. Wettelijke termijnen worden immers niet gehaald en ook vanuit dienstverleningsoogpunt is dit niet wenselijk. Met die nieuwe kennis zou er daarom ambtelijk voor geopteerd worden om te kiezen voor alternatief a (rechtstreeks in de raad, zonder politieke avond).

1.4 De zomerperiode vormt nog een apart aandachtspunt.

Tijdens de zomerperiode is er reces en zijn er minder raadsvergaderingen. Dat maakt dat de termijnen langer worden en het nog lastiger wordt om binnen de wettelijke termijnen een vergunning te kunnen verlenen. Omdat de nieuwe Omgevingswet pas op 1 juli 2022 ingaat, speelt dit probleem in 2022 nog niet, maar vanaf 2023 moeten we hier wel beducht op zijn. Op basis van de frequentie van toekomstige aanvragen met een uitgebreide procedure kan eind 2022 worden bekeken welke aanvullende maatregelen er moeten worden genomen voor de zomerperiode 2023 (en verder).

6. Financiën

Zoals ook bij kanttekening 1.2 is beschreven, zitten er financiële consequenties aan dit besluit. Een eerste inschatting:

- 1-5 aanvragen per maand, gemiddeld 3, maakt 36 aanvragen adviesrecht per jaar.
 - In 40% van deze gevallen halen we de termijn niet, dat maakt 14,4 aanvragen per jaar.
 - Maximale hoogte dwangsom bedraagt € 1442,- per aanvraag.
- ➔ Potentieel nadelig scenario: $14,4 * € 1442,- = € 21.000,-$ per jaar.

Dit is exclusief de ambtelijke uren voor het behandelen van de dwangsomprocedures.

In de huidige begroting is nog geen rekening gehouden met een budget voor deze dwangsommen. Het benodigde budget van naar verwachting € 21.000 zal daarom worden opgenomen in de Kadernota 2023.

7. Vervolg

Planning

Omdat dit raadsvoorstel een behoorlijk technische aangelegenheid is, is in overleg met de raads werkgroep en de griffie besproken dat er via Webex – indien hier behoefte aan is – een inbelmoment voor raadsleden (voor technische vragen) kan worden georganiseerd voorafgaand aan besluitvorming. Bij behoefte kan men zich hiervoor melden bij de griffie.

