Adviesrecht gemeenteraad bij afwijkingen van het omgevingsplan

College van B&W

GEMEENTE NIJKERK

18 JANUARI 2022

Inhoud

1. Inleiding 3
2. Situatie na inwerkingtreding Omgevingswet 4
   2.1 Tijdelijk deel omgevingsplan - uiterlijk tot 2030 4
   2.2. Verordeningen – uiterlijk tot 2030 5
3. Nieuw omgevingsplan 6
4. Nieuwe initiatieven 7
   4.1 Toetsingskader 7
   4.2 Bevoegdheid 7
   4.3 Procedure 7
   4.4 Participatie 8
5. Verhouding tussen gemeenteraad en college 9
6. Bindend advies nader bezien 10
   6.1 Verhouding kaderstellende rol van de gemeenteraad 10
   6.2 Rechtszekerheid nu en in de toekomst 10
   6.3 Voorwaarden aan het advies 11
7. Uitgangspunten voor het bindend advies 12
8. Gevallen waarin bindend advies wordt gevraagd 14
   8.1 Binnen de gehele gemeente 14
      8.1.1 Strijd met standaardwaarden Besluit kwaliteit leefomgeving 14
      8.1.2 Situaties waarin veiligheidsrisico's spelen 14
      8.1.3 Duurzame energie 15
      8.1.4 Verkeer, vervoer en openbare ruimte 15
      8.1.5 Elektriciteit en telecommunicatie 16
      8.1.6 Uitbreiden van bestaande functies en bebouwing 16
      8.1.7 Nieuwvestiging en wijziging van functies 17
   8.2 Gebiedsgericht 17
      8.2.1 Wonen 17
      8.2.2 Niet agrarische bedrijvigheid 18
      8.2.3 Recreatie 19
      8.2.4 Maatschappelijk en zorg 20
9. Vervolg: procedure en beslistermijnen 21
10. Vervolg: monitoring/evaluatie en relatie met participatieplan 23
   Relatie met het Participatieplan 23

1. Inleiding

In de raadscommissie van 17 juni 2021 is de gemeenteraad (de raad) geconsulteerd over het bindend adviesrecht bij vergunningen voor 'buitenplanse omgevingsplanactiviteiten' (BOPA's). Dit zijn buitenplanse afwijkingen van het omgevingsplan. Het college van burgemeester en wethouders (het college) is na inwerkingtreding van de Omgevingswet (Ow) het bevoegde bestuursorgaan om omgevingsvergunningen voor activiteiten in strijd met het (tijdelijk) omgevingsplan te verlenen. De raad kan gevallen aanwijzen waarin het college hem vooraf om advies moet vragen. Dat advies moet het college in acht nemen.

Deze nota borduurt voort op de nota 'Consultatie inzake bindend advies' en op de reacties en vragen die tijdens de consultatie naar voren zijn gekomen. Bij het opstellen van deze nota is er naar gestreefd om herhalingen ten opzichte van de eerdere nota zoveel mogelijk te voorkomen. Daar waar het voor de leesbaarheid en het begrip onvermijdelijk was om (nader) stil te staan bij eerder besproken onderwerpen, is getracht dit zo kort en kernachtig mogelijk te doen.

Leeswijzer

Hieronder wordt in Hoofdstuk 2 en 3 eerst uiteengezet hoe de situatie direct na inwerkingtreding van de Ow er uitziet. Daarna wordt toegelicht welke regels en procedures er op grond van de wet gelden voor nieuwe initiatieven die in strijd zijn met het omgevingsplan (Hoofdstuk 4). In Hoofdstuk 5, 6 en 7 wordt uiteengezet welke uitgangspunten ten grondslag liggen aan het voorstel en waar deze uitgangspunten op gebaseerd zijn.
Als **bijlage** is een 'was-wordt' schema toegevoegd. In dat schema is terug te vinden welke instrumenten en bevoegdheden nieuw zijn of wijzigen. Omwille van de leesbaarheid bevat het schema de hoofdlijnen. Het schema is niet uitputtend en het bevat niet alle juridische finesses.

In Hoofdstuk 8 worden de categorieën van gevallen opgesomd waarvoor bindend advies wordt gevraagd. Per geval wordt uiteengezet waarom deze keuze is gemaakt. Ook is steeds een vergelijking gemaakt met de betrokkenheid van de raad in de systematiek onder de Wro; de gevallen waarvoor een verklaring van geen bedenkingen noodzakelijk is (VVGB).

De rol van de raad wordt in zijn algemeenheid wat groter dan op dit moment het geval is met gebruikmaking van de VVGB. Daarvoor is bewust gekozen. Zoals tijdens de consultatie ook naar voren is gekomen, is het vooral in de beginperiode een kwestie van aftasten en ervaring opdoen. Dat kan naar onze mening op een relatief veilige manier als de raad in het begin niet al te veel uit handen geeft. Als in de loop van de tijd voldoende vertrouwen bestaat, kan stapsgewijs mogelijk meer uit handen worden gegeven.

Tot slot worden in de Hoofdstukken 9 en 10 voorstellen gedaan over het vervolg (proces en monitoring).

2. Situatie na inwerkingtreding Omgevingswet

De Ow draagt de raad op om voor het gehele gemeentelijk grondgebied een omgevingsplan vast te stellen. In het omgevingsplan moeten alle gemeentelijke regels zijn opgenomen die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving. Dat zijn dus niet alleen de regels voor bouwen, gebruik en aanlegactiviteiten (zoals in het bestemmingsplan). Het omgevingsplan bevat ook regels over milieuaspecten (bijvoorbeeld voor geur en geluid), uitritten, kappen, etc. Na inwerkingtreding van de Ow start de zogeheten 'transitiefase'. Tijdens de transitiefase hoeft het omgevingsplan nog niet alle regels over de fysieke leefomgeving te bevatten en het omgevingsplan hoeft ook nog niet aan alle wettelijke eisen te voldoen. Deze transitiefase mogen gemeenten gebruiken om hun omgevingsplan op hun eigen manier op te bouwen en aan te passen aan de eisen die de wetgever aan dit plan stelt. Dat kan in stappen, bijvoorbeeld gebiedsgewijs. De gemeente stelt dan steeds voor een ander gebied een nieuw omgevingsplan vast. Omdat iedere gemeente maar één omgevingsplan heeft, wordt dat nieuwe omgevingsplan onderdeel van het totale omgevingsplan. De regels gelden alleen voor dat deel waarvoor het is vastgesteld. In deze nota wordt dit aangeduid als (deel)omgevingsplan. De transitiefase duurt tot en met 2029.[1]

2.1 Tijdelijk deel omgevingsplan - uiterlijk tot 2030

De Ow regelt dat er direct na inwerkingtreding geen instrumenten meer bestaan die zijn gebaseerd op de Wet ruimtelijke ordening (Wro). In plaats daarvan worden van rechtswege alle bestemmingsplannen (en bepaalde overige ruimtelijke besluiten en enkele verordeningen) samen één omgevingsplan. De gemeente hoeft daar dus niets voor te doen.

Met inwerkingtreding van de Ow worden bepaalde rijksregels ingetrokken. Dat is onder andere de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo), die op rijksniveau vastlegt welke (bouw-)activiteiten vergunningplichtig zijn. Maar bijvoorbeeld ook het Activiteitenbesluit milieubeheer, dat regels bevat over hoeveel geluid en geur bedrijven mogen veroorzaken.

Met de komst van de Ow worden meer bevoegdheden gedecentraliseerd (een van de uitgangspunten van de Ow is: 'decentraal, tenzij'). De genoemde regels worden ingetrokken op rijksniveau om gemeenten de ruimte te geven hierover hun eigen keuzes te maken in het omgevingsplan.

Bij inwerkingtreding van de Ow hebben gemeenten die keuzes echter nog niet in hun omgevingsplan verwerkt. Dat hoeft ook niet meteen. Dat hoeft pas uiterlijk aan het einde van de transitiefase. Om te voorkomen dat er tijdens de transitiefase een 'vacuüm' ontstaat, is er een bijzondere vorm van overgangsrecht ontworpen. Dat komt er – kort samengevat – op neer dat alle ingetrokken rijksregels van rechtswege aan het omgevingsplan worden toegevoegd. De gemeente hoeft daar zelf niets voor te doen. Deze regels worden samen 'de bruidsschat' genoemd. De gemeente kan deze regels vervolgens op eigen tempo en naar eigen inzicht overnemen of veranderen (binnen een bepaalde bandbreedte) en uiteindelijk opnemen in het nieuwe (deel)omgevingsplan.

Bij inwerkingtreding van de Ow heeft de gemeente dus al meteen een omgevingsplan dat bestaat uit de bestemmingsplannen (en bepaalde overige ruimtelijke besluiten en enkele verordeningen: hemelwaterverordening, geurverordening en erfgoedverordening) en de bruidsschat. Dit omgevingsplan wordt het 'tijdelijke deel van het omgevingsplan' genoemd. Het tijdelijke deel moet uiterlijk tegen het einde van de transitiefase volledig zijn vervangen door een 'echt' omgevingsplan dat door de gemeenteraad is vastgesteld en dat voldoet aan alle eisen van de wet.

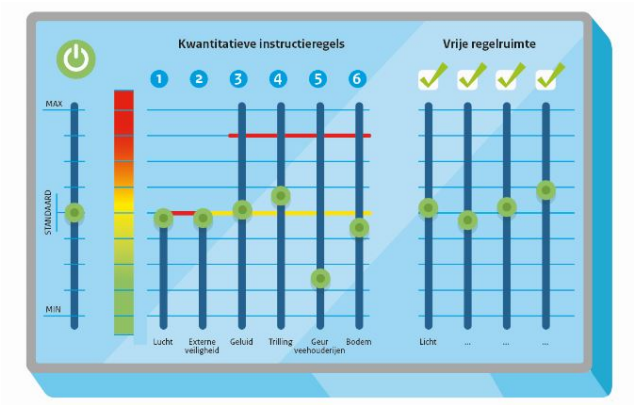
[1] De transitiefase eindigt op een bij Koninklijk Besluit te bepalen moment, dat naar verwachting wordt gesteld op eind 2029.

2.2. Verordeningen – uiterlijk tot 2030

Gedurende de transitiefase 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.

3. Nieuw omgevingsplan

Bij het opstellen van (delen van) het nieuwe omgevingsplan moet de gemeente zich (onder andere) houden aan instructieregels die het Rijk heeft gesteld. Deze zijn opgenomen in het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl). Deze instructieregels bevatten opdrachten aan de gemeente om onderwerpen zoals geluid, geur en externe veiligheid op een bepaalde manier in het omgevingsplan te regelen. De gemeente heeft daarbij een bepaalde bandbreedte: er is een standaardwaarde. Daarboven en daaronder mag (gemotiveerd) worden afgeweken. Dit systeem wordt ook wel het 'mengpaneel' genoemd (afbeelding hieronder).



De bruidsschat regelt dat in het tijdelijke deel van het omgevingsplan automatisch de standaardwaarden (enkele uitzonderingen daargelaten) gelden. Initiatieven die daaraan niet voldoen zijn als gevolg hiervan in strijd met het omgevingsplan. De gemeente kan, zoals gezegd, in het (nieuwe deel van het) omgevingsplan gemotiveerd afwijken van de standaardwaarden. De waarden van het mengpaneel kunnen per gebied worden gekozen, afhankelijk van de karakteristiek van het gebied. In een levendig centrum zou het bijvoorbeeld denkbaar zijn om meer geluid toe te staan dan in een rustig buitengebied. De basis van de 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 ruimte die een gemeente heeft.

Het omgevingsplan werkt de keuzes verder uit en vertaalt ze in juridisch bindende regels.

4. Nieuwe initiatieven

4.1 Toetsingskader

Initiatieven moeten na inwerkingtreding van de Ow voldoen aan het (tijdelijke deel van het) omgevingsplan. In het begin - tijdens de transitiefase - betekent dat, dat initiatieven moeten passen binnen de voormalige bestemmingsplannen en dat zij moeten voldoen aan de bruidsschatregels. Wanneer voor een gebied een nieuw (deel)omgevingsplan is vastgesteld, moeten initiatieven daaraan voldoen.

Voor initiatieven die niet voldoen kan worden afgeweken van het omgevingsplan.[2] De reikwijdte van een afwijking van het omgevingsplan is groter dan bij het afwijken van een bestemmingsplan onder de Wro. Dat wordt hierna toegelicht.

Als een vergunning wordt verleend voor het afwijken van een bestemmingsplan, dan wordt afgeweken van de voorgeschreven bouwhoogte, bouwmassa, beoogd gebruik (en de gevolgen daarvan voor de omgeving op het gebied van parkeren, verkeer). Afwijkingen van regels voor geur, geluid, etc. zijn niet of nauwelijks mogelijk. Dergelijke afwijkingen – als daar al sprake van is - worden buiten het bestemmingsplan om geregeld via een eigen toetsingskader in afzonderlijke wetgeving.

Onder de Ow wordt de reikwijdte van een afwijking van het omgevingsplan veel groter doordat de regels voor geur, geluid, etc. wel zijn opgenomen in het (tijdelijke deel van het) omgevingsplan. Bij de beslissing om wel of niet af te wijken van het omgevingsplan moeten deze onderwerpen dus ook – integraal – worden getoetst en afgewogen. Met een vergunning voor het afwijken van het omgevingsplan kan worden afgeweken van de standaardwaarden die in het tijdelijke deel van het omgevingsplan zijn opgenomen.

Bij het bepalen om wel of geen bindend adviesrecht in het leven te roepen, is het belangrijk om zich van deze bredere reikwijdte bewust te zijn omdat dit betekent dat er keuzes gemaakt moeten worden over onderwerpen die nieuw zijn ten opzichte van de Wro.

4.2 Bevoegdheid

Onder de Wro is het college bevoegd om af te wijken van het bestemmingsplan. Bij zogeheten ‘planologische kruimelgevallen’ en binnenplanse afwijkingsmogelijkheden worden geen extra voorwaarden gesteld aan het gebruik van die bevoegdheid. Voor andere afwijkingen is een verklaring van geen bedenkingen van de gemeenteraad vereist.

Het systeem onder de Ow wordt spiegelbeeldig hieraan. Het college is bevoegd om af te wijken van het omgevingsplan zonder dat daaraan voorwaarden worden gesteld. De raad kan gevallen aanwijzen waarin zijn advies is vereist. Dit advies is bindend, het college kan daarvan niet afwijken.[3] In **bijlage 1** is een ‘was-wordt’ lijst opgenomen waarin op hoofdlijnen wordt aangegeven welke wijzigingen in instrumenten en bevoegdheden de Ow met zich meebrengt en welke instrumenten en bevoegdheden nieuw zijn.

4.3 Procedure

Onder de Ow worden de termijnen om te besluiten op een aanvraag korter. De Omgevingswet introduceert geen nieuwe procedures voor het verlenen van vergunningen. Vergunningen worden – net zoals nu - afgewikkeld met:

[2] In plaats daarvan kan er ook voor worden gekozen om voor het initiatief een nieuw (deel)omgevingsplan te maken. Er zal per geval moeten worden bezien of een BOPA of een nieuw (deel)omgevingsplan het beste instrument is. Als hoofdregel kan worden gehanteerd dat bij concrete initiatieven een BOPA passender is (met name vanwege de snelheid van de procedure), terwijl bij initiatieven die in de loop van de tijd nader worden uitgewerkt een (deel)omgevingsplan een betere keuze zal zijn.

[3] De grondslag voor het bindend advies is opgenomen in artikelen 16.15a en 16.15b van de Omgevingswet.

- de reguliere procedure; of
- de uitgebreide procedure.

Maar, de Omgevingswet zorgt er wel voor dat als hoofdregel de reguliere procedure moet worden gevolgd en dat de uitgebreide procedure alleen in bijzondere gevallen van toepassing is. Dat is anders dan hoe het nu gaat: nu moet voor buitenplanse afwijkingen juist als hoofdregel de uitgebreide procedure worden gevolgd. Alleen in uitzonderingsgevallen kan de reguliere procedure worden gevolgd.

Hierna wordt verder ingegaan op die twee procedures.

De reguliere procedure
Standaard geldt na inwerkingtreding van de Omgevingswet een beslistermijn van acht weken. Dit wordt 'de reguliere procedure' genoemd. Deze kan eenmalig worden verlengd met zes weken. De beslistermijn bedraagt dus maximaal veertien weken.

De uitgebreide procedure
In bijzondere gevallen kan het college besluiten dat niet de reguliere procedure wordt gevolgd, maar dat de uitgebreide procedure wordt gevolgd. Deze wordt ook wel de 'UOV' genoemd (naar de wettelijke term: uniforme openbare voorbereidingsprocedure). Als de UOV wordt gevolgd, dan geldt een langere proceduretermijn. Er moet dan namelijk eerst een ontwerpbesluit worden opgesteld. Dat ontwerp wordt voor zes weken ter inzage gelegd. Binnen die termijn kunnen zienswijzen worden ingediend. Die zienswijzen worden vervolgens beantwoord en verwerkt in het uiteindelijke besluit. De proceduretijd is maximaal zes maanden.

De gevallen waarin deze UOV kan worden gevolgd zijn in de wet genoemd[4]. Het zijn alleen de gevallen waarin:
- de aanvrager verzoekt of instemt met de UOV; of
- het gaat om een activiteit die aanzienlijke gevolgen kan hebben voor de fysieke leefomgeving en waartegen naar verwachting belanghebbenden bedenkingen zullen hebben.

In de laatstgenoemde situatie wordt de aanvrager vooraf in de gelegenheid gesteld zijn zienswijze te geven op het voornemen om de UOV toe te passen. Het is niet mogelijk om op voorhand categorieën vast te stellen waarvoor de UOV wordt gevolgd. Er zal steeds een specifieke afweging moeten plaatsvinden aan de hand van een concreet initiatief.

Opmerking verdient dat bij overschrijding van de beslistermijnen een aanvrager de gemeente in gebreke kan stellen. Indien dan niet alsnog binnen twee weken een besluit wordt genomen op de aanvraag, worden dwangsommen verbeurt. In dat kader is het logisch om niet al te lichtvaardig om te gaan met het instellen van het bindend adviesrecht. In Hoofdstuk 9 wordt nader ingegaan op de knelpunten en mogelijke oplossingen.

4.4 Participatie

Bij de aanvraag om een BOPA moet de indiener aangeven of er is geparticipeerd. De gemeenteraad stelt participatie voorafgaand aan de aanvraag van een BOPA verplicht. Ook de manier waarop moet worden geparticipeerd legt de gemeente vast in een participatieplan Omgevingswet (i.o.).

Aanvragen om omgevingsvergunning kunnen dan alleen in behandeling worden genomen als er (conform de voorgeschreven manier) is geparticipeerd. Wat niet kan worden voorgeschreven is wat de uitkomst van het participatietraject zou moeten zijn om voor vergunningverlening in aanmerking te komen.

[4] Artikel 16.65 Ow.

5. Verhouding tussen gemeenteraad en college

In de basis verandert de komst van de Ow de verhouding tussen de raad en het college niet. De raad houdt met het bestaand 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 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 raad.

Het college is belast met het dagelijks bestuur van de gemeente. Het opereert binnen de kaders die de raad stelt en voert het beleid uit dat door de raad is uitgestippeld en door de raad wordt gecontroleerd.[5] Het college krijgt na de invoering van de Ow 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 raad heldere kaders stelt, wordt na inwerkingtreding van de Ow nog belangrijker dan nu het geval is. Zoals eerder aangegeven, brengt de verdergaande decentralisatie met zich mee dat er meer onderwerpen zijn waarover kaders gesteld moeten worden. Het bindend adviesrecht is het wettelijk instrument waarmee de raad zijn kaderstellende rol bij omgevingsvergunningen gestalte kan geven.

Als zich situaties voordoen waarin het bindend adviesrecht niet van toepassing is, betekent dat echter niet dat de besluitvorming volledig buiten de raad om moet plaatsvinden. Het bestaande instrumentarium van de raad op grond van de Gemeentewet voorziet er in dat de raad zich bijvoorbeeld te allen tijde kan (laten) informeren over lopende kwesties, hierover vragen kan stellen, moties kan indienen, etc. Bovendien is het college gehouden om uit zichzelf alle informatie aan de raad te verstrekken die hij nodig heeft voor de uitoefening van zijn taak.

Voor initiatieven waarvoor geen bindend adviesrecht is vastgelegd, betekent dat concreet het volgende. Als het college van oordeel is dat de raad bij de beoordeling van het initiatief moet worden betrokken, dan zal het college op eigen initiatief de raad betrekken. Als de raad van oordeel is dat zijn betrokkenheid noodzakelijk is, dan kan hij op zijn beurt het college vragen om deze betrokkenheid.

Belangrijk is om te realiseren dat hierdoor niet alsnog een bindend adviesrecht in het leven wordt geroepen: het gaat om een bestuurlijke betrokkenheid zoals die op dit moment ook al bestaat.

[5] Artikel 160 e.v. Gemeentewet.

6. Bindend advies nader bezien

6.1 Verhouding kaderstellende rol van de gemeenteraad

Bij het kiezen van gevallen waarin bindend adviesrecht wordt gevraagd voor een BOPA, speelt de verhouding tussen college en raad een belangrijke rol. De raad stelt de kaders en ziet er op toe dat het college het dagelijks bestuur hiermee in overeenstemming brengt en houdt. Daarmee is het in lijn om alleen een bindend adviesrecht te vragen als dat wordt ingegeven door het belang van de kaderstellende rol van de raad. Met andere woorden: als er besluiten aan de orde zijn die zich niet goed verhouden tot de kaders die de raad voor het ruimtelijk beleid heeft gesteld.

De beleidsmatige kaders zijn op dit moment nog in verschillende documenten te vinden. De structuurvisie Nijkerk/Hoevelaken 2030, verschillende beleidsnota's, waaronder begrepen de Woonvisie gemeente Nijkerk 2020+, de Detailhandelsstructuurvisie 2019-2025 Gemeente Nijkerk en het Landschapsontwikkelingsplan.
Uiteindelijk is het de bedoeling dat al het beleid dat betrekking heeft op de fysieke leefomgeving zijn beslag krijgt in de omgevingsvisie (al dan niet aangevuld met een of meerdere programma's).[6] 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.

6.2 Rechtszekerheid nu en in de toekomst

De rechtszekerheid eist dat de gevallen waarin bindend adviesrecht wordt gevraagd concreet worden omschreven.[7] 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.

Tijdens de consultatie zijn de hoofdrichtingen voor het bindend advies verkend. In die eerste verkenning is een koppeling gemaakt met bestaand beleid. Deze hoofdrichtingen zijn vertaald in categorieën van gevallen. Past een initiatief niet in bestaand beleid en meent het college dat medewerking desondanks gewenst is, dan is bindend adviesrecht als hoofdregel aan de orde.

Dit algemene uitgangspunt is in deze nota nader geconcretiseerd. De rechtszekerheid eist namelijk objectieve maatstaven waaraan getoetst kan worden. Of een initiatief wel of niet past binnen het nu bestaande beleid is doorgaans nog niet aan de hand van objectieve maatstaven te bepalen. De huidige structuurvisie, het landschapsontwikkelingsplan 2018 (LOP) en het koersdocument voor de omgevingsvisie zijn daarvoor in de meeste gevallen (nog) te globaal. Hierin wordt bijvoorbeeld aangegeven dat het schaalniveau van initiatieven 'passend' moet zijn, dat moet worden 'bijgedragen' aan diversiteit, initiatieven moeten ruimtelijk 'goed worden ingepast', etc. Dat geeft wel een richting, maar biedt geen concrete kaders waaraan getoetst kan worden. Daar

[6] Hiervoor geldt ook een transitietermijn. Zoals het zich nu laat aanzien eindigt die in 2024.

[7] 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).

waar beleidskaders wel voldoende concreet zijn (of kunnen worden gemaakt), wordt alleen gekozen voor bindend advies als er van die kaders wordt afgeweken.

Bij het uitwerken van de gebiedsprofielen in de toekomst zouden mogelijk meer objectieve criteria kunnen worden gesteld waaraan kan worden getoetst. Als dat gebeurt, dan kunnen deze ook een rol gaan spelen bij de keuze voor het bindend adviesrecht. Op dit moment is daarvan echter nog maar zeer beperkt sprake.

6.3 Voorwaarden aan het advies

Het advies dat de raad geeft is bindend. Dat blijkt uit de tekst van de wet. Het college moet namelijk beslissen '*met inachtneming van het advies*'.[8] Het advies van de raad 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.

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 of afhankelijk zijn 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.

[8] Artikel 16.15b Omgevingswet.

7. Uitgangspunten voor het bindend advies

Bij het opstellen van de lijst van gevallen waarin bindend advies wordt gevraagd is uitgegaan van een aantal basisprincipes:

1. **Gestalte geven aan de verbeterdoelen van de Omgevingswet**
   Tijdens de consultatie is besproken dat de Ow verschillende verbeterdoelen nastreeft. 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. meer ruimte voor lokaal maatwerk.
   d. snellere (en betere) besluitvorming 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 namelijk in een langere behandeltermijn. Tegelijkertijd geeft de integraliteitsgedachte aanleiding om voor onderwerpen die een meer integrale benadering eisen de betrokkenheid van de raad te borgen. Bijvoorbeeld de milieuaspecten van het mengpaneel.

2. **Aansluiten bij de gebiedsindeling van de omgevingsvisie (in ontwikkeling)**
   De toepassing van dit basisprincipe zorgt ervoor dat niet op alle plaatsen in de gemeente op dezelfde manier met het bindend adviesrecht hoeft te worden omgegaan. Afhankelijk van de kenmerken van het gebied en de koers die de raad daar wil varen, kan in het ene gebied de betrokkenheid van de raad groter zijn dan in het andere gebied. Dit draagt bij aan lokaal maatwerk. Bovendien wordt hiermee de onderlinge samenhang tussen beleidsdocumenten (omgevingsvisie), juridische regels (omgevingsplan), en de uitvoering daarvan (vergunningverlening) bevorderd. Tijdens de consultatie is aandacht gevraagd voor een nadere onderverdeling van de gebieden. Een verdere uitsplitsing van gebieden is daarom overwogen. Dit resulteerde echter in een zeer uitgebreide (en ingewikkelde) lijst van categorieën. Bijvoorbeeld, in de huidige VVGB systematiek wordt onderscheid gemaakt in twee gebieden: binnen bestaand stedelijk gebied (dat is de bestaande bebouwing in de verschillende kernen en de linten) en daarbuiten. Omwille van het overzicht en de begrijpbaarheid van de lijst is er voor gekozen om de gebieden niet nog verder uit te splitsen. Daar waar per gebied daadwerkelijk andere keuzes worden gemaakt over het bindend adviesrecht, is de onderverdeling in gebieden gehanteerd. In andere gevallen is gekozen om deze onderverdeling niet te hanteren. Achterliggende gedachte daarbij is ook dat de lijst 'behapbaar' en overzichtelijk moet blijven.

3. **Zelfstandige collegebevoegdheid wordt voortgezet**
   Voor besluiten die onder de Wro tot de zelfstandige wettelijke bevoegdheid van het college hoorden, blijft het college onder de Ow ook zelfstandig bevoegd. Concreet gaat het om initiatieven die onder de Wro 'kruimelgevallen'[9] zijn en voor het gebruiken van wijzigingsbevoegdheden of uitwerkingsplichten[10].

   Het college is in die gevallen echter niet zelfstandig bevoegd als de initiatieven in strijd zijn met de instructieregels uit het Bkl of met voorbereidingsbesluiten. In hoofdstuk 3 van deze notitie is uitgelegd wat

[9] 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.

[10] Deze initiatieven zijn – afhankelijk van de omstandigheden - een OPA of een BOPA. Hier wordt alleen gedoeld op de BOPA. Voor de OPA is het college op grond van de wet bevoegd. Zie voor een verdere uitwerking de 'was-wordt' lijst in de bijlage bij deze notitie.

deze instructieregels en hun standaardwaarden inhouden en dat het afwijken daarvan alleen mogelijk is als dit goed wordt gemotiveerd.

Door deze uitzondering wordt voorkomen dat het college in individuele gevallen zelfstandig kan afwijken van het mengpaneel van het Bkl (en overige instructieregels) en van in voorbereiding zijnde plannen. Dat zou een doorkruising van de kaderstellende bevoegdheid van de raad betekenen. Het is namelijk aan de raad om te beslissen hoe wordt omgegaan met de instellingen van het mengpaneel. Deze beslissing moet integraal plaatsvinden, op strategisch niveau. De basis voor die keuze moet – uiteindelijk – in de visie worden gelegd. Deze wordt vervolgens juridisch verankerd in het nieuwe omgevingsplan.

8. Gevallen waarin bindend advies wordt gevraagd

Voor het weigeren van een aanvraag om omgevingsvergunning wordt geen bindend adviesrecht gevraagd. Dat is een voortzetting van hoe het nu is geregeld. Onder de Wet ruimtelijke ordening is ook geen VVGB van de gemeenteraad nodig om een vergunning voor een buitenplanse afwijking te weigeren.
Voor het verlenen van een vergunning voor een initiatief is in de volgende situaties een bindend advies van de raad vereist.

8.1 Binnen de gehele gemeente

8.1.1 Strijd met standaardwaarden Besluit kwaliteit leefomgeving

Voor het verlenen van vergunningen voor nieuwe activiteiten of uitbreidingen van bestaande activiteiten die in strijd zijn met het (tijdelijke deel van het) omgevingsplan en die niet voldoen aan de standaardwaarden van het Bkl of die tot gevolg hebben dat in de omgeving niet wordt voldaan aan de instructieregels van het Bkl, is altijd advies van de raad vereist.

Bijvoorbeeld:

- Het toelaten van een woning op een zodanige afstand van een weg dat de standaardwaarden voor geluid worden overschreden. Op dit moment gebeurt dat via het verlenen van hogere waarden (Wet geluidhinder). Na inwerkingtreding van de Ow loopt dat via het omgevingsplan, waarbij de decentrale afwegingsruimte enigszins verandert. Om die decentrale afwegingsruimte consequent in te vullen, is betrokkenheid van de raad gewenst.
- Het toelaten van een nieuw bedrijf in de nabijheid van woningen, waardoor de standaardwaarden voor geluid op die woningen worden overschreden.
- Het toelaten van een nieuw bedrijf dat veel geur veroorzaakt op geurgevoelige gebouwen zoals woningen. In sommige gevallen is er met de geurverordening al meer geur toegestaan dan normaal gesproken. Punt van aandacht is dat de geurverordening alleen geldt voor veehouderijen. Er zijn ook andere bedrijfsactiviteiten die geuroverlast met zich mee kunnen brengen. Bijvoorbeeld een mestverwerker of een bierbrouwerij. Het kan zijn dat deze voor geluid een aanvaardbare waarde hebben maar dat dat voor geur niet het geval is. Dan zal moeten worden afgewogen of er van deze normen wordt afgeweken of niet.

In zo'n geval is betrokkenheid van de raad gewenst. Deze keuze raakt de kaderstellende rol van de raad omdat daaraan afwegingen ten grondslag liggen die bijvoorbeeld gaan over gezondheid (mensen beschermen tegen geluidsoverlast) in relatie tot economische belangen en de woningbouwbehoefte.

Vergelijking met de huidige VVGB systematiek
Voor deze onderwerpen geldt nu nog afzonderlijke wetgeving met eigen kaders. De betrokkenheid van de raad bij deze keuzes is nieuw ten opzichte van de huidige praktijk. Met het voorgestelde onderwerp wordt de betrokkenheid van de raad dus vergroot.

8.1.2 Situaties waarin veiligheidsrisico's spelen

Voor het verlenen van vergunningen voor nieuwe activiteiten of uitbreidingen van bestaande activiteiten die een veiligheidsrisico met zich meebrengen is altijd advies van de raad vereist. Andersom is dat ook het geval voor het mogelijk maken van gevoelige bestemmingen binnen de invloedsfeer van een bestaande risicobron.
De reden daarvoor is dat bij het verlenen van medewerking aan dergelijke activiteiten de kaderstellende rol van de raad aan de orde is. Evenals bij het afwijken van de instructieregels van het Bkl liggen hieraan ook afwegingen ten grondslag die kunnen gaan over gezondheid in relatie tot economische belangen en de woningbouwbehoefte.

Bijvoorbeeld:

- Het onder bepaalde voorwaarden toelaten van woningbouw in de nabijheid van een transportroute voor gevaarlijke stoffen.
- Het toelaten van een nieuwe risicovolle activiteit, zoals een mestvergistingsinstallatie of opslag van propaan of propeen.

Vergelijking met de huidige VVGB systematiek

Voor deze onderwerpen geldt nu nog afzonderlijke wetgeving met eigen kaders. Dit is dus nieuw ten opzichte van de huidige praktijk. Met het voorgestelde onderwerp wordt de betrokkenheid van de raad dus vergroot.

8.1.3 Duurzame energie

Voor het verlenen van medewerking aan de volgende initiatieven is advies van de raad noodzakelijk:

- Het realiseren of uitbreiden van een zonneveld en/of een opstelling van zelfstandige windturbines tenzij deze voorzieningen (en hun locatie) al zijn opgenomen in een door de raad vastgesteld beleidskader.
  Bindend advies wordt dus niet gevraagd bij ingrepen op en aan bestaande gebouwen. Zoals voor het plaatsen van een turby op een bedrijfsgebouw, installaties voor warmte- of koudeopwekking bij woningen, etc.
- Het oprichten of uitbreiden van een installatie voor duurzame energie bij een bedrijf, waaronder biomassavergisting, tenzij deze wordt gesitueerd binnen het bouwvlak bij een bestaand agrarisch bedrijf.

Als ten behoeve van de eerstgenoemde initiatieven wordt afgeweken van het omgevingsplan en van een eerder door de raad vastgesteld beleidskader, is de kaderstellende rol van de raad in het geding. Initiatieven waarbij overige installaties voor duurzame energie worden gerealiseerd, zullen naar verwachting in de toekomst steeds vaker voorkomen. Duurzame energieopwekking is toe te juichen, maar niet zonder dat daaraan de juiste randvoorwaarden zijn gesteld. Denk aan veiligheid, ruimtelijke inpassing, etc. Die randvoorwaarden zijn er op dit moment nog niet. Reden waarom de kaderstellende rol van de raad hier in het geding is. Daarom wordt ook voor dergelijke initiatieven een adviesrecht in het leven geroepen.

Vergelijking met de huidige VVGB systematiek

Deze initiatieven zijn niet besproken in de huidige VVGB. Onder de Wro worden deze daarom ook aan de raad voorgelegd. De rol van de raad blijft dus vergelijkbaar met de huidige situatie.

8.1.4 Verkeer, vervoer en openbare ruimte

Advies van de raad is nodig voor het afwijken van het omgevingsplan voor:

- de aanleg van nieuwe weginfrastructuur en/of waterhuishoudkundige voorzieningen met bijbehorende nutsvoorzieningen; en
- grootschalige wijzigingen in deze voorzieningen. Als grootschalige wijzigingen worden aangewezen: afwijkingen van vijf meter of meer ten opzichte van de bestaande ligging. Bijvoorbeeld het verbreden van een weg met meer dan vijf meter. Of het veranderen van een kruising in een turborotonde;

tenzij de ingreep in overeenstemming is met een door de raad vastgestelde visie, een masterplan, stedenbouwkundig plan of een daarmee vergelijkbaar kader.

Als ten behoeve van deze projecten wordt afgeweken van een eerder door de raad vastgesteld beleidskader, is de kaderstellende rol van de raad in het geding.

Vergelijking met de huidige VVGB systematiek

In het huidige systeem geldt de VVGB altijd voor verkeer, vervoer en bijbehorende nutsvoorzieningen in het bestaand stedelijk gebied. Buiten dat gebied geldt de VVGB alleen voor kleine ingrepen. De rol van de raad blijft vergelijkbaar, met dien verstande dat de manier waarop met het adviesrecht wordt omgegaan nu in de gehele gemeente hetzelfde is.

8.1.5 Elektriciteit en telecommunicatie

Advies van de raad is noodzakelijk voor medewerking aan:

- de bouw van antennemasten hoger dan 40 meter.
- Aanleg, wijziging en/of reconstructie van infrastructuur voor elektriciteitsvoorziening, telecommunicatie, en olie- en gaswinning, indien sprake is van bovengrondse hoofdleidingen en/of meer dan 100 m^2 aan bouwwerken wordt toegevoegd.

Deze keuze is ingegeven doordat dergelijke ingrepen over het algemeen een behoorlijke impact op de omgeving hebben. Doorgaans is daar ook veel politieke aandacht voor. Het lijkt daarom (ook met het oog op de vertegenwoordigende rol van de raad) logisch om hiervoor een adviesrecht in het leven te roepen. De hoogte van 40 meter voor antenne installaties sluit overigens ook aan bij de 'Beleidsregel antenne installatie' van 17 april 2019.

Vergelijking met de huidige VVGB systematiek

De huidige VVGB geldt voor alle bouwwerken, geen gebouw zijnde. Voor de overige ingrepen geldt de VVGB niet. Dat betekent dat de rol van de raad onder de nieuwe systematiek wat groter wordt.

8.1.6 Uitbreiden van bestaande functies en bebouwing

Bindend advies wordt gevraagd voor medewerking aan:

- het uitbreiden van de oppervlakte van bestaande sportvelden en begraafplaatsen en de daarop aanwezige bebouwing;
- het uitbreiden van het bestaande areaal aan natuur- en/of waterretentiegebieden; en
- het uitbreiden van bestaande agrarische bedrijvigheid en bijbehorende bebouwing.

In bestemmingsplannen kan het college doorgaans (binnenplans of via een wijzigingsbevoegdheid) medewerking verlenen aan uitbreiding met een gering percentage. Het college is dan zelfstandig bevoegd. Na inwerkingtreding van de Ow blijft dat zo.[11] In die gevallen is er dus geen sprake van bindend adviesrecht. Voor initiatieven die niet binnenplans of met een wijzigingsbevoegdheid in het bestemmingsplan mogelijk zijn gemaakt (en waarin de kruimelgevallenregeling ook niet voorzag) wordt bindend advies aan de raad gevraagd.

Voor de volledigheid: het gaat daarbij dus alleen om initiatieven:

- die in strijd zijn met het omgevingsplan;
- en die in de huidige bestemmingsplannen niet met een wijzigings- of uitwerkingsplan kunnen worden mogelijk gemaakt;
- die ook niet met een binnenplanse afwijkingsbevoegdheid mogelijk kunnen worden gemaakt; en
- die niet met de kruimelgevallenregeling kunnen worden mogelijk gemaakt.

Advies van de raad is onder andere noodzakelijk voor medewerking aan:

- het verruimen van de agrarische bebouwingsoppervlakte ten behoeve van het uitbreiden van een melkveehouderij;
- de uitbreiding van een bestaand natuurgebied.

Het uitbreiden van bestaande functies gaat ten koste van de beschikbare ruimte voor andere functies. Doordat de beschikbare ruimte beperkt is, terwijl er veel verschillende ruimteclaims zijn, zal bij dergelijke initiatieven al snel sprake zijn van conflicterende belangen. De landbouw heeft bijvoorbeeld ruimte nodig voor de gewenste

[11] Dat is via het overgangsrecht zo geregeld. Voor verduidelijking wordt verwezen naar het schema in de bijlage. Voor de wijzigingsbevoegdheid geldt overigens dat er alleen sprake is van een BOPA als deze bevoegdheid wordt toegepast zonder bouwactiviteiten. In die situaties wordt bij een percentage van meer dan 10% dus ook advies gevraagd aan de gemeenteraad.

transitie. Daar staat tegenover dat er ook ruimte nodig is voor woningbouw, bedrijventerreinen, energietransitie en natuurontwikkeling (biodiversiteit). Het afwegen van de verschillende belangen vereist strategische keuzes. Deze keuzes worden gemaakt op het niveau van de omgevingsvisie en op regionaal niveau. De kaderstellende rol van de raad wordt gestalte gegeven door voor dergelijke initiatieven een bindend adviesrecht in het leven te roepen.

Vergelijking met de huidige VVGB systematiek
De huidige VVGB geldt voor enkele kleine functiewijzigingen en uitbreidingen van bebouwing ten behoeve van recreatie, landgoederen en niet- agrarische bedrijvigheid. Voor de grotere ingrepen (al dan niet met bebouwing) geldt de VVGB niet. Dat betekent dat de rol van de raad onder de nieuwe systematiek min of meer vergelijkbaar is.

8.1.7 Nieuwvestiging en wijziging van functies

Voor medewerking aan nieuwvestiging van agrarische bedrijvigheid en voor het wijzigen van een bestaande agrarische activiteit naar een andere agrarische activiteit is altijd advies van de raad vereist.

Toelichting
Voor het verlenen van medewerking aan deze activiteit is altijd advies nodig van de raad. Daarmee is niet gezegd dat deze activiteit in alle gebieden binnen de gemeente mogelijk zou moeten zijn. In gebieden waar deze activiteit niet passend is volgens het gemeentelijk beleid (bijvoorbeeld bestaande woongebieden) zal het college geen medewerking verlenen. Voor het weigeren van medewerking is dan geen advies van de raad nodig.

In de gebieden waarin deze activiteit volgens het beleid wel passend is en het college medewerking overweegt, is betrokkenheid van de raad wel gewenst. Dit raakt de kaderstellende rol van de raad omdat er verschillende belangen tegen elkaar moeten worden afgewogen: economie en bedrijvigheid ten opzichte van innovatie, duurzaamheid, biodiversiteit en landschappelijke inpassing, etc.

Vergelijking bestaande systematiek
In de huidige systematiek is een VVGB altijd vereist, behalve wanneer het gaat om kleine ingrepen op bestaande agrarische percelen in het buitengebied. Die betrokkenheid van de raad is vergelijkbaar in de nieuwe situatie.

8.2 Gebiedsgericht

Ook bij deze categorieën geldt dat indien binnenplans, met een uitwerkingsplicht, wijzigingsbevoegdheid of met toepassing van de kruimelgevallenregeling medewerking kon worden verleend, het college ook na inwerkingtreding van de Ow zelfstandig bevoegd blijft. Tenzij sprake is van strijd met de instructieregels van het Besluit kwaliteit leefomgeving of er sprake is van veiligheidsrisico's.

8.2.1 Wonen

Voor het bouwen van nieuwe woningen (of wooneenheden) is een advies van de raad nodig in de volgende gevallen:

Twaalf woningen of meer in Nijkerk, uitgezonderd de binnenstad
- ~~de binnenstad~~
- het stationsgebied
- bestaande woongebieden
- uitleggebieden voor wonen en werken

In de binnenstad van Nijkerk is een advies van de raad nodig als sprake is van de bouw van vijf of meer woningen. Het geldende bestemmingsplan voor de binnenstad Nijkerk bepaalt de grens van de binnenstad van Nijkerk.

- ~~Twaalf woningen of meer in Hoevelaken, uitgezonderd Hoevelaken~~
- **het centrumgebied**
- het stationsgebied
- bestaande woongebieden
- uitleggebieden voor wonen en werken

In het centrumgebied van Hoevelaken is een advies van de raad nodig als sprake is van de bouw van vijf of meer woningen. De grens van het centrumgebied wordt bepaald door de 'Centrumvisie Hoevelaken'.

Vijf woningen of meer in Nijkerkerveen
- het centrumgebied
- bestaande woongebieden
- uitleggebieden voor wonen en werken

Twee woningen of meer in het landelijk gebied en de buurtschappen
- Het landelijk gebied:
  - het polderlandschap met polder Arkemheen en het Randmeer met de randmeerkust
  - het slagenlandschap met de Veenontginningen ten zuiden van de Bunschoterweg, het Jonge veen-/Turfontginningen en het Slagenlandschap rond Hoevelaken en Nijkerkerveen
  - het landschap op hogere zandgronden met het Kampenlandschap, de Jonge heideontginningen en heiderestanten
- De buurtschappen[12]:
  - Holkerveen
  - Driedorp
  - Appel

Toelichting
De keuze voor deze getrapte indeling is ingegeven door de verwachte impact van een initiatief op de omgeving. Algemeen is het bijvoorbeeld het streven om in het buitengebied een bepaalde openheid te behouden. Daar kan het toevoegen van een enkele woning al grote gevolgen hebben. In de wat grotere kernen en uitleggebieden is dat anders. Daar wordt een ontwikkeling vanaf twaalf woningen aan de raad voorgelegd voor advies. Vanaf twaalf woningen moet voor een ontwikkeling ook worden getoetst aan de ladder voor duurzame verstedelijking. Dat betekent dat regionale afstemming noodzakelijk is, reden waarom het logisch is om de raad hierbij te betrekken. Een uitzondering hierop is gemaakt voor de binnenstad van Nijkerk en voor het centrumgebied Hoevelaken. Vanwege de impact van woningbouw in grotere aantallen in deze gebieden worden verzoeken voor de bouw van vijf of meer woningen voor advies aan de raad voorgelegd.
Met woningen bedoelen wij tevens wooneenheden in bijvoorbeeld een appartementencomplex. Het splitsen van een pand in meerdere kleinere (on)zelfstandige wooneenheden is al vastgelegd in de beleidsnota voor woningsplitsing en afdoende vastgelegd in de geldende bestemmingsplannen.

Vergelijking bestaande systematiek
In de huidige systematiek wordt grofmaziger gestuurd. Alleen voor het bijbouwen van woningen buiten het bestaand stedelijk gebied (dus buiten de bestaande bebouwing van de kernen en de linten) is een VVGB van de raad nodig. Met de voorgestelde lijst wordt de betrokkenheid van de raad dus vergroot.

8.2.2 Niet agrarische bedrijvigheid

Voor het verlenen van een vergunning voor nieuwvestiging of uitbreiding van niet-agrarische bedrijvigheid is een advies van de raad nodig in de volgende gebieden:

Het landelijk gebied

[12] Hier is gekozen voor de term 'buurtschappen'. Die keuze is louter ingegeven doordat die term in het Koersdocument omgevingsvisie Nijkerk wordt gebruikt. Het gebruik van die term zegt niets over de status van het buurtschap.

- het polderlandschap met polder Arkemheen en het Randmeer met de randmeerkust
- het slagenlandschap met de Veenontginningen ten zuiden van de Bunschoterweg, het Jonge veen-/Turfontginningen en het Slagenlandschap rond Hoevelaken en Nijkerkerveen
- het landschap op hogere zandgronden met het Kampenlandschap, de Jonge heideontginningen en heiderestanten

Nijkerk
- bestaande woongebieden

Hoevelaken
- bestaande woongebieden

Nijkerkerveen
- bestaande woongebieden

De buurtschappen Holkerveen, Driedorp en Appel
- gehele gebied

Toelichting
In het landelijk gebied ligt het primaat bij agrarische bedrijvigheid, natuur en openheid van het landschap. Het wel of niet toelaten van (uitbreiding van) niet-agrarische bedrijvigheid raakt de kaderstellende rol van de raad. Binnen de bestaande woongebieden ligt het primaat bij wonen. Ook daar is de kaderstellende rol van de raad aan de orde.

Het is echter niet ondenkbaar dat zich binnen deze gebieden initiatieven voordoen die zeer goed kunnen worden ingepast binnen deze gebieden of die een bijzonder positieve bijdrage leveren aan de klimaatdoelstellingen, duurzaamheid, gezondheid, etc. De afweging die daarin gemaakt kan worden raakt de kaderstellende rol van de raad. Voor medewerking aan dergelijke initiatieven wordt advies aan de raad gevraagd. Gelet op de kleinschaligheid van de buurtschappen wordt hier om dezelfde reden hetzelfde regime voorgesteld.

In de uitleggebieden voor wonen en werken is de beleidsmatige keuze om niet-agrarische bedrijven mogelijk te maken in de basis al gemaakt, hetzelfde geldt voor de bedrijventerreinen en de centra (levendigheid). De kaderstellende rol van de raad is bij de nadere invulling van deze gebieden niet in het geding. Bij strijd met de instructieregels uit het Bkl of wanneer een veiligheidsrisico aan de orde is, wordt in deze gevallen natuurlijk wel advies van de raad gevraagd.

Vergelijking bestaande systematiek
In de huidige systematiek is – heel kort samengevat – geregeld dat een VVGB niet noodzakelijk is voor bedrijvigheid met een lage milieucategorie. Na inwerkingtreding van de Ow bestaan de milieucategorieën zoals wij die nu kennen niet meer. In plaats daarvan gelden de instructieregels van het Bkl (bij strijdigheid daarmee is een advies van de raad noodzakelijk). De huidige sturing is hierdoor min of meer vergelijkbaar met de voorgestelde sturing.

8.2.3 Recreatie

Voor het verlenen van medewerking aan de nieuwvestiging en uitbreiding van bestaande recreatieactiviteiten is advies van de raad nodig in de volgende gebieden:

Het landelijk gebied
- het polderlandschap met polder Arkemheen en het Randmeer met de randmeerkust
- het slagenlandschap
- het landschap op hogere zandgronden

Nijkerk
- bestaande de bedrijventerreinen

- bestaande woongebieden
- uitleggebieden voor wonen en werken

Hoevelaken
- bestaande bedrijventerreinen
- bestaande woongebieden
- uitleggebieden voor wonen en werken

Nijkerkerveen
- bestaande bedrijventerreinen
- bestaande woongebieden
- uitleggebieden voor wonen en werken

De buurtschappen Holkerveen, Driedorp en Appel
- gehele gebied

Toelichting
In het landelijk gebied ligt het primaat bij agrarische bedrijvigheid, natuur en openheid van het landschap. Het wel of niet toelaten van (uitbreiding van) recreatie raakt de kaderstellende rol van de raad. Ook voor de bestaande woongebieden, de bedrijventerreinen, de buurtschappen en de uitleggebieden voor wonen en werken geldt dat het primaat niet ligt bij recreatie.

Het is echter niet ondenkbaar dat zich binnen deze gebieden initiatieven voordoen die zeer goed kunnen worden ingepast binnen deze gebieden of die een bijzonder positieve bijdrage leveren aan de klimaatdoelstellingen, duurzaamheid, gezondheid, etc. De afweging die daarin gemaakt kan worden raakt de kaderstellende rol van de raad. Voor medewerking aan dergelijke initiatieven wordt advies aan de raad gevraagd.

In de centra en de stationsgebieden is de basiskeuze voor meer diversiteit aan activiteiten gemaakt, recreatie is daar meer passend. De kaderstellende rol van de raad is bij de nadere invulling van deze gebieden niet in het geding. Bij strijd met de instructieregels uit het Bkl of wanneer een veiligheidsrisico aan de orde is, wordt in deze gevallen natuurlijk wel advies van de raad gevraagd.

Vergelijking bestaande systematiek
In de huidige systematiek is – heel kort samengevat – geregeld dat een VVGB niet noodzakelijk is voor extensieve recreatie in het buitengebied. Binnen bestaand stedelijk gebied is de VVGB niet noodzakelijk, behalve als deze op bedrijventerreinen wordt gevestigd. De betrokkenheid van de raad wordt dus groter dan in de huidige situatie het geval is.

8.2.4 Maatschappelijk en zorg

De nieuwvestiging en uitbreiding van bestaande activiteiten op het gebied van maatschappelijke voorzieningen en zorg.

Het landelijk gebied
- het polderlandschap met polder Arkemheen en het Randmeer met de randmeerkust
- het slagenlandschap
- het landschap op hogere zandgronden

Nijkerk
- bestaande de bedrijventerreinen

Hoevelaken
- bestaande bedrijventerreinen

Nijkerkerveen
- bestaande bedrijventerreinen

Toelichting
In het landelijk gebied ligt het primaat bij agrarische bedrijvigheid, natuur en openheid van het landschap en op de bedrijventerreinen ligt het primaat bij werken. Het toelaten van (uitbreiding van) maatschappelijke activiteiten en zorg raakt hier de kaderstellende rol van de raad. Voor de overige gebieden is dat veel minder het geval.

Met het oog op het op peil brengen en houden van het voorzieningenniveau is het echter niet ondenkbaar dat zich binnen de genoemde gebieden toch initiatieven voordoen die zeer goed kunnen worden ingepast binnen het agrarisch gebied of op een bedrijventerrein en die daardoor wel wenselijk zijn. De afweging die daarin gemaakt kan worden raakt de kaderstellende rol van de raad. Voor medewerking aan dergelijke initiatieven wordt advies aan de raad gevraagd.

Voor zover het gaat om nieuwvestiging, uitbreiding of functiewijziging van gemeentelijk vastgoed naar maatschappelijke voorzieningen al dan niet met zorg zal de gemeenteraad om advies (kaderstelling) worden gevraagd, mede vanwege financiële gevolgen die een dergelijke wijziging met zich meebrengt.

Vergelijking bestaande systematiek
In de huidige systematiek is – heel kort samengevat – geen VVGB vereist voor maatschappelijk en zorg, tenzij deze activiteit gepland is op een bedrijventerrein. De betrokkenheid van de raad wordt dus wat groter dan in de huidige situatie het geval is.

9. Vervolg: procedure en beslistermijnen

Zoals hiervoor aangegeven, zijn de kortere beslistermijnen een punt van aandacht. Om dit wat meer concreet te maken, staat hieronder een tijdlijn volgens de huidige aanlevertermijnen. De data zijn niet gebaseerd op het actuele vergaderschema. Deze zijn slechts ter illustratie om het proces daarin inzichtelijk te maken. In de praktijk zullen de (aanlever)termijnen doorgaans langer zijn vanwege (bijvoorbeeld) vakanties of omdat de ontvangstdatum van de aanvraag er voor zorgt dat deze niet op de eerstvolgende raadsvergadering kan worden behandeld.

Handeling	**Datum gereed**	**Week verstreken**
Ontvangst aanvraag omgevingsvergunning, check op volledigheid, beoordeling bindend adviesrecht, afstemmen overlegpartners en gemeenschappelijke regeling (omgevingsdienst)	10 januari	0-3
Voorbespreken	31 januari	3
Plaatsen op college agenda	1 februari	
Collegevergadering	8 februari	4
Aanleveren stukken griffie	15 februari	5
Agendacommissie	22 februari	6
Raadscommissie	17 maart	9
Raadsvergadering	31 maart	11
Opstellen motivering van het besluit, eventueel (aanvullende) onderzoeken, verwerken opmerkingen raad inzake bindend advies	14 april	13
Administratieve afhandeling	18 april	14
Einde beslistermijn	18 april	14

Uit het bovenstaande blijkt dat er in het meest gunstige geval maximaal een week resteert voor het opstellen van de motivering van het besluit (rekening houdend met vooroverleg en administratieve afhandeling), het uitvoeren van aanvullend onderzoek en eventueel het verwerken van de voorwaarden die de raad verbindt aan het bindend advies.

In de praktijk blijkt dat alleen al voor deze werkzaamheden ten minste acht weken moeten worden geraamd. Dit geldt als absoluut minimum. Indien er aanvullende onderzoeken moeten worden verricht, is acht weken doorgaans te krap. Daarbij speelt ook een rol dat bij een allereerste beoordeling van een initiatief vaak nog niet kan worden bepaald of (en welke) onderzoeken moeten worden verricht. Onderzoeksresultaten kunnen bijvoorbeeld leiden tot vervolgonderzoeken of zelfs tot aanpassing van het bouwplan.

In dit schema is voorts rekening gehouden met een termijn van drie weken voor overleg met omgevingsdienst en overlegpartners, ingaande op het moment dat de vergunningaanvraag door de gemeente wordt ontvangen. Ook deze termijn is (veel te) krap. Over het algemeen zal eerder rekening moeten worden gehouden met een termijn van vier tot zes weken.

Opmerking verdient dat het bovenstaande – indicatieve – schema van de veronderstelling uitgaat dat een aanvraag wordt ingediend zonder vooroverleg (juridisch is dat immers mogelijk). Ook is er van uitgegaan dat de aanvraag bij indiening volledig is, zodat de beslistermijn direct gaat lopen. De ervaring leert echter dat aanvragen vaak niet compleet zijn als zij worden ingediend. Er zijn dan nog aanvullende gegevens nodig. Zolang een aanvraag niet volledig is, gaat de beslistermijn nog niet lopen. Dat biedt dus in sommige gevallen tijdwinst, ten

minste als de aanvragen die niet compleet zijn al voor bindend advies aan de raad mogen worden voorgelegd. Daarover kunnen procedurele afspraken gemaakt worden. Daarnaast is van belang dat het de bedoeling is dat er met een 'Omgevingstafel' zal worden gewerkt. De Omgevingstafel wordt in het leven geroepen voor het voorbereiden van initiatieven. Voordat een officiële aanvraag wordt ingediend, wordt het initiatief voorbesproken met de gemeente en relevante overlegpartners. Hierdoor is de gemeente in een vroeg stadium op de hoogte van toekomstige initiatieven. Bovendien kan op die manier worden bijgestuurd, als dat nodig is. Hoewel dit niet kan worden afgedwongen, is de verwachting dat veel initiatiefnemers van de Omgevingstafel gebruik zullen maken. Door vooraf goede afspraken te maken, kan in de formele procedure ook tijdwinst worden geboekt.

Voor de gemeenteraad is in dit schema gerekend met een periode van zes weken, van het aanleveren van de stukken bij de griffie tot en met het behandelen van een onderwerp in de raadsvergadering.

Zoals reeds eerder aangegeven kan bij het overschrijden van de beslistermijnen (onder voorwaarden) aanspraak worden gemaakt op een dwangsom die de gemeente moet betalen aan de aanvrager van een vergunning. Ook ontstaat de mogelijkheid om bij de bestuursrechter in beroep te gaan.
Om dit te voorkomen zijn de volgende oplossingsrichtingen de revue gepasseerd:

- De VNG stelt voor om een permanente 'hoorcommissie' in te stellen waar initiatiefnemers en belanghebbenden hun plannen en zienswijzen kunnen toelichten. Op deze manier kan participatie snel en efficiënt plaatsvinden.
- De VNG stelt daarnaast voor om een (digitaal) proces in te richten dat er voor zorgt dat de raad heel snel kan worden geïnformeerd over ingediende initiatieven.
- In het verlengde van deze voorstellen kan worden gedacht aan een (digitaal)proces voor het aanleveren van voorstellen waarvoor bindend adviesrecht geldt. Onderdeel van dat proces zou bijvoorbeeld kunnen zijn dat initiatieven waarvoor het bindend adviesrecht geldt, één of enkele dagen voorafgaand aan de agendacommissie kunnen worden aangeleverd, voorzien van een korte toelichting op het initiatief (al dan niet volgens een vooraf vastgestelde structuur). Dat zou voor enkele weken tijdwinst kunnen zorgen.
- Een andere mogelijkheid kan zijn om extra vergadermomenten in te lassen, zodat snel een beslissing kan worden genomen.

Het voorstel is dat het op dit ogenblik niet opportuun wordt geacht om louter vanwege de wijzigingen die de Ow met zich meebrengt extra vergadermomenten in te lassen of om anderszins een afwijkende procedure in te voeren. Wat wel uitvoerbaar wordt geacht, is het werken met een vaste structuur voor het aanleveren van een toelichting op initiatieven die in strijd zijn met het omgevingsplan. Daarbij zou voor ieder initiatief dat afwijkt van het (tijdelijke) omgevingsplan kunnen worden aangegeven of:

- er sprake is van een initiatief waarvoor bindend advies moet worden gevraagd;
- als er geen sprake is van bindend advies: of het college de betrokkenheid van de raad opportuun acht;
- welke beslistermijn geldt.

Op deze manier is de raad snel op de hoogte en kan hij desgewenst aan het college te kennen geven dat hij bij de verdere besluitvorming betrokken wil worden. Daarmee kan enige tijdwinst worden behaald.

10. Vervolg: monitoring/evaluatie en relatie met participatieplan

Monitoring
De raad heeft de mogelijkheid om het college met spoed een reactie te vragen waarom in een bepaalde zaak geen advies van de raad is gevraagd. Het gaat om situaties waarvan het college van mening is dat er geen adviesrecht nodig is, terwijl de raad uit de samenleving informatie opvangt waaruit hij opmaakt dat dit wel nodig is.

Evaluatie
Vóór 1 juli 2024 ontvangt de raad een verslag van de werkwijze onder het Adviesrecht gemeenteraad. Het verslag wordt besproken in de raadscommissie. Indien er aanleiding bestaat op basis van het verslag het adviesrecht inhoudelijk of procedureel aan te passen ontvangt de raad hiervoor in het voorjaar van 2024 een voorstel.

Relatie met het Participatieplan
Voor activiteiten die buitenplans zijn (dus volgens de regels van het omgevingsplan eigenlijk niet mogelijk zijn) en waarvoor het college van B&W het bevoegd gezag is, kan de raad activiteiten aanwijzen waarin participatie van en overleg met derden verplicht is (Omgevingswet, artikel 16.55 lid 7).

In de gemeente wordt veel waarde gehecht aan participatie van burgers, ondernemers en instanties bij initiatieven uit de samenleving. Om deze reden wordt in een Participatieplan vastgelegd hoe de participatie vorm en inhoud moet worden gegeven. In het Participatieplan staat aangegeven wie, wanneer en hoe met de omgeving over een initiatief of aanvraag moet participeren. In de praktijk zal blijken dat voor de meeste aanvragen in strijd met het (tijdelijke) omgevingsplan waarvoor het adviesrecht van de raad gaat gelden er tevens een plicht tot participatie geldt. In deze gevallen is de raad bevoegd in zijn advies het college aanvullende vereisten voor participatie mee te geven.

Slechts voor kruimelgevallen in strijd met het (tijdelijke) omgevingsplan zal er geen participatieplicht gaan gelden. In veel van deze gevallen is er evenmin een bindend advies nodig. Strikt genomen kan het voorkomen dat verantwoording van de wijze waarop er geparticipeerd is wel een indieningsvereiste is bij de aanvraag om een omgevingsvergunning, terwijl er voor de aanvraag geen advies van de raad nodig is.