



VOORSTEL AAN EEN COMMISSIE RUIMTE VAN DE GEMEENTE ROERMOND

Onderwerp: Bindend adviesrecht buitenplanse omgevingsplanactiviteiten

Zaaknummer: 130652-2024

Datum: 12 november 2024

Inleiding

De raad heeft op 17 februari 2022 de lijst van gevallen vastgesteld, waarbij hij onder de Omgevingswet een bindend adviesrecht heeft bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten. Deze lijst is gebaseerd op de lijst van gevallen, waarbij op grond van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht een 'verklaring van geen bedenken' nodig was om in bepaalde gevallen met een omgevingsvergunning af te mogen wijken van het bestemmingsplan.

De Omgevingswet is op 1 januari 2024 in werking getreden. Inmiddels heeft de raad ook al een aantal keer gebruik gemaakt van zijn bindend adviesrecht. Nu er bijna een jaar met de nieuwe systematiek gewerkt is, willen wij van dit moment gebruikmaken om met uw commissie Ruimte te evalueren en te onderzoeken of het instrument wellicht op een slimmere en effectievere manier kan worden ingezet. Uiteraard met respect voor de controlerende en kaderstellende rol van de raad.

Dit gesprek willen wij voeren aan de hand van dit commissievoorstel. Het bevat (inmiddels wellicht ten overvloede) een toelichting op de juridische figuur van het bindend adviesrecht. De overeenkomsten én de verschillen met de voormalige verklaring van geen bedenkingen worden inzichtelijk gemaakt. We hebben geïnterviewd hoeveel en in welke gevallen bindende adviezen of verklaringen van geen bedenkingen aan de raad zijn gevraagd, en wat de uitkomst hiervan was. Tot slot zijn een aantal stellingen geformuleerd, aan de hand waarvan het gesprek kan worden gevoerd.

Bindend adviesrecht gemeenteraad

Op grond van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo) gold dat bij een aanvraag omgevingsvergunning die in strijd was met het bestemmingsplan en waarop de uitgebreide voorbereidingsprocedure van toepassing was, de raad in principe een zogenoemde 'verklaring van geen bedenkingen' (hierna: VVGB) moest afgeven. Daarna kon ons college pas een besluit nemen op de aanvraag.

Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet is de juridische figuur van de VVGB, zoals we die kenden onder de Wabo, komen te vervallen. In essentie is de rolverdeling tussen raad en college echter hetzelfde gebleven. De raad stelt de kaders vast. Het college geeft uitvoering aan deze kaders, en toetst of initiatieven binnen de kaders passen. Daarbij houdt de raad gedurende het beleids- en besluitvormingsproces een vinger aan de pols en stuurt op de gewenste doelen.

Maar, de wijze waarop op in de Omgevingswet invulling wordt gegeven aan de kaderstellende en controlerende rol van de raad, is veranderd. Op grond van artikel 16.15a lid b onder 1 Omgevingswet kan de raad aangeven, in welke gevallen een bindend raadsadvies voorafgaand aan een buitenplanse

omgevingsplanactiviteit (ook wel afgekort tot 'BOPA') benodigd is. Wijst de raad geen gevallen aan, dan heeft de raad geen adviesrecht. De bestaande VVGB komt te vervallen.

Onder de Omgevingswet is met het bindend adviesrecht het huidige VVGB-systeem (op grond van de Wabo) dus omgedraaid:

- onder de Wabo was de raad in principe altijd in positie om een VVGB te verlenen, behalve in de gevallen die door de raad zelf waren uitgezonderd;
- onder de Omgevingswet heeft de raad alleen een bindend adviesrecht, in de gevallen die van tevoren door de raad zijn aangewezen. Het advies dat in die gevallen gegeven wordt, is bindend voor ons college.

Wanneer de raad een negatief advies geeft, dan mag ons college de omgevingsvergunning niet verlenen. Dit adviesrecht van de gemeenteraad is een zogenaamd verzwaard, bindend advies. Het college mag daar niet van afwijken. In het vervolg van dit voorstel wordt dit advies ook wel aangeduid als een 'BOPA-advies'.

De raad heeft op 17 februari 2022 de lijst van gevallen vastgesteld (bijlage 1), waarbij hij onder de Omgevingswet een bindend adviesrecht heeft bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten. Deze is gebaseerd op de voormalige 'VVGB-lijst' (raadsbesluit 2017/053/2 d.d. 13 juli 2017). In het raadsvoorstel van 11 januari 2022 is hierover het volgende aangegeven:

'Een belangrijk argument voor het baseren van de lijst van op bindend adviesrecht op de huidige VVGB-lijst, is dat dit bijdraagt aan een beleidsneutrale overgang tijdens de eerste fase van de Omgevingswet. Daarnaast is een van de doelstellingen van de Omgevingswet, dat deze moet leiden tot betere en snellere besluitvorming. Ook dit vormt een argument om de huidige lijst niet te zeer uit te breiden. Het betrekken van uw raad leidt als regel tot een langer besluitvormingsproces, omdat de raad minder vaak vergadert dan het college, en omdat besluitvorming door uw raad een langere voorbereidingstijd kent.'

Les uit de praktijk

Uit de praktijk is echter gebleken, dat het aantal gevallen ten aanzien waarvan de raad een bindend adviesrecht heeft, substantieel blijkt te zijn uitgebreid ten aanzien van het aantal gevallen waarin een VVGB moest worden gevraagd.

Dat heeft te maken met het feit dat de voorbereidingsprocedures voor omgevingsvergunningen onder Omgevingswet anders in elkaar steken dan onder de Wabo. Dat wordt hierna toegelicht.

Verschillen	VVGB (Wabo)	Bindend Adviesrecht (Omgevingswet)
Bevoegd orgaan	Gemeenteraad	Gemeenteraad
Vereist	Altijd een VVGB nodig tenzij sprake van een uitzonderingsgeval op de lijst van gevallen	Geen bindend advies nodig tenzij sprake van een geval op de lijst van gevallen
Lijst van gevallen van toepassing bij	Alleen uitgebreide procedures	Reguliere en uitgebreide procedures
Invloed op besluitvorming	Essentieel voor het verlenen van de vergunning	Advies is bindend

Wabo

Onder de Wabo had de wetgever bepaald dat alléén wanneer met een uitgebreide voorbereidingsprocedure kon worden afgeweken van het bestemmingsplan, een VVGB van de raad noodzakelijk kon zijn. De beslistermijn hierbij betreft in beginsel 26 weken.

Indien de reguliere procedure van toepassing was, dan was er voor de raad geen mogelijkheid om zich daar door middel van een VVGB over uit te spreken. Op het overgrote deel van de bestemmingsplanafwijkingen was de reguliere voorbereidingsprocedure van toepassing (meer dan 90%). Dit betekent dat het aantal gevallen waarvoor potentieel een VVGB van de raad benodigd was, relatief klein was.

Omgevingswet

Onder de Omgevingswet is bij een afwijking van het omgevingsplan in beginsel de reguliere voorbereidingsprocedure van toepassing. De beslistermijn hierbij betreft in beginsel 8 weken. De afgeleide hiervan is, dat de rol van de raad door de wetgever niet langer is beperkt tot de gevallen waarin sprake is van de uitgebreide voorbereidingsprocedure. Hiermee is dus het aantal gevallen dat (potentieel) onder het bindend adviesrecht valt, aanzienlijk vergroot.

Het feit dat de adviesbevoegdheid van de raad door de inhoud van de lijst van gevallen (onbedoeld) ruimer is geworden dan voorheen zorgt, gelet op de planning van de raads cyclus, voor meer vertraging bij meer aanvragen dan voorheen. Dit verhoudt zich niet met één van de belangrijkste doelen van de Omgevingswet, namelijk om besluitvorming over aanvragen sneller en overzichtelijker te laten verlopen.

Inventarisatie adviesrecht buitenplanse omgevingsplanactiviteiten vanaf 2024

Het voorgaande blijkt in de praktijk ook uit de aanvragen voor buitenplanse omgevingsplanactiviteiten die in 2024 voor een positief advies aan de raad zijn voorgelegd. Dit betrof aanvragen voor:

- het woningbouwplan Baton Rouge in Jazz City te Roermond;
- de opvanglocatie La Tour aan de Wilhelminasingel 5 te Roermond;
- de opvanglocatie Nero aan de Kappellerpoort 1 te Roermond, en;
- het tijdelijk gebruik van het Philipsterrein aan de Bredeweg te Roermond.

Onder de oude Wabo-systematiek zou slechts het woningbouwplan Baton Rouge aan de raad zijn voorgelegd voor een VVGB, omdat het om meer dan 10 woningen gaat. De overige 3 gevallen zouden niet aan de raad zijn voorgelegd, omdat het om tijdelijke omgevingsvergunningen gaat. (Daarop was zoals hiervoor aangegeven op grond van de Wabo de reguliere voorbereidingsprocedure van toepassing, zodat er vanuit de wettelijke systematiek geen sprake kon zijn van een VVGB).

Inventarisatie verklaringen van geen bedenkingen vanaf 2018

Voordat de mogelijke uitgangspunten voor een inhoudelijke actualisatie van de huidige bindend-advieslijst worden geschetst, volgt ook nog een korte inventarisatie van de VVGB's die vanaf 2018 tot nu in de raad aan de orde zijn geweest. Dit betrof dus alle omgevingsvergunningen die voor inwerkingtreding van de Omgevingswet per 1 januari 2024 zijn aangevraagd.

In totaal heeft ons college voor 16 projecten een voorstel tot het verlenen van een (ontwerp) VVGB aan de raad voorgelegd. Dit betrof aanvragen voor:

- het woningbouwplan de Kluus aan de Markt 12 te Swalmen;
- het woningbouwplan Willem Bayerstraat 2-76 te Roermond;
- de jachthaven aan het Eind te Asselt;
- het woningbouwplan GEB locatie aan de Slachthuisstraat 113-115 te Roermond;

- het woningbouwplan aan de Bredeweg 369-371 te Roermond;
- het woningbouwplan Quartier Latiers aan de Dokter Leursstraat te Roermond;
- de bedrijfsuitbreiding WEPA aan de Boutestraat 125 te Swalmen;
- het woningbouwplan aan de Bosstraat 73 te Swalmen;
- het woningbouwplan herstructurering Schepen van Hertefeltstraat te Roermond;
- de dijkverbetering Willem-Alexanderhaven te Roermond;
- de woonzorgvoorziening Het Gastenhuis aan de Hazensteerten te Herten;
- de hotelontwikkeling in Jazz City te Roermond
- de zorgvilla Oudeborg aan de Oudeborgstraat te Herten;
- het woningbouwplan Bredeweg 237 te Roermond;
- de uitbreiding van de jachthaven aan de Hatendoer te Roermond;
- de uitbreiding van een natuurcamping aan de Bosstraat 121 te Swalmen.

Dit is een gemiddelde van $(16 / 5 =)$ ca. 3 projecten per jaar. Dat aantal is dit jaar met BOPA-adviezen dus reeds 'overtroffen'. Daarbij moet nog de kanttekening gemaakt worden, dat er in de eerste helft van 2024 vanwege de inwerkingtreding van de Omgevingswet aanmerkelijk minder aanvragen omgevingsvergunningen zijn ingediend dan voorgaande jaren. Initiatiefnemers hebben namelijk zo veel mogelijk onder de oude wetgeving voor, 31 december 2023, hun aanvragen ingediend.

Tussenconclusie / evaluatie

Uit de voorgaande inventarisaties blijkt dat vanaf 2018 20 projecten voor een VVGB of een 'BOPA-advies' aan de raad zijn voorgelegd. In 19 van deze 20 gevallen heeft de raad besloten conform voorstel van ons college een VVGB, of een positief advies te verlenen. Slechts in één geval heeft de raad een eigen, zelfstandige afweging gemaakt die afweek van die van het college. Dat betrof het dossier van de jachthaven in Asselt.

Uit deze cijfers volgt ook direct een dilemma: als regel kan de raad het college volgen in zijn afwegingen. Dat is ook logisch, omdat ons college handelt binnen de door de raad meegegeven kaders. Voor die gevallen zou beargumenteerd kunnen worden dat het raadsbesluit inhoudelijk beperkte meerwaarde heeft, en daardoor voor een niet nodige vertraging in het besluitvormingsproces zorgt. Uit het éne afwijkende dossier, blijkt echter ook dat de zelfstandige positie van de raad wel degelijk een meerwaarde kan hebben. Het blijft dus zaak om hier een balans in te vinden en te bewaken.

Stellingen in relatie tot de lijst van bindend adviesrecht

In het raadvoorstel van 11 januari 2022 over de lijst van gevallen is al aangegeven dat de raad de mogelijkheid heeft om de lijst na inwerkingtreding van de Omgevingswet aan te passen, als blijkt dat er toch behoefte bestaat aan een aanvulling en/of wijziging van de lijst. Het doel van dit commissievoorstel is om de inzet van het bindend adviesrecht tot nu toe te evalueren. Met uw commissie willen wij onderzoeken op welke punten een actualisatie en bijstelling van de lijst van gevallen, waarbij de raad zichzelf een bindend adviesrecht toekent, wellicht wenselijk is.

Op basis van de voorgaande analyse en inventarisatie is een aantal discussiepunten geformuleerd, aan de hand waarvan het gesprek gevoerd kan worden:

- Voor het vestigen van nieuwe horeca op de Markt in Roermond of Swalmen is wel of geen bindend raadadvies benodigd?
- Voor het vestigen van een muziekschool in een voormalig bedrijfspand is wel of geen bindend raadsadvies benodigd?

- Voor het tijdelijk wijzigen van een bestaande detailhandelformule op de Huis en Tuinboulevard is wel of geen bindend raadsadvies benodigd?
- Voor het bouwen van een nieuwe supermarkt buiten de wijkwinkelcentra, is wel of geen bindend raadsadvies benodigd?
- Voor het uitbreiden van een bedrijfshal ten behoeve van een nieuwe productielijn is wel of geen bindend raadsadvies benodigd?
- Voor de bouw van 50 woningen op een inbreidingslocatie in Leeuwen is wel of geen bindend raadsadvies benodigd?
- Voor de bouw van 100 woningen op een inbreidingslocatie in Leeuwen is wel of geen bindend raadsadvies benodigd?

Met de bovengenoemde stellingen, willen we de antwoorden op de onderstaande vragen onderzoeken:

- Moeten initiatieven die passen binnen (locatie)specifiek beleid dat de raad voor dat onderwerp heeft vastgesteld, voor een bindend advies aan de raad worden voorgelegd? Dit heeft relatie met de kaderstellende rol van de raad.
- Moeten initiatieven waarvoor op grond van de Wabo geen VVGB hoefde te worden afgegeven, onder de Omgevingswet wel onder het bindend adviesrecht blijven vallen? Belangrijke voorbeelden zijn de uitbreiding en/of het wijzigen van gebruik van gebouwen, en tijdelijk gebruik van gebouwen en/of locaties. Dit houdt verband met de wens van de wetgever om procedures onder de Omgevingswet te versnellen.
- Voldoet de huidige ondergrens voor woningbouwplannen die voor een bindend advies aan de raad moeten worden voorgelegd? De huidige grens is gesteld op de nieuwbouw van meer dan 10 woningen. Indien bij een aanvraag voor BOPA sprake is van de nieuwbouw van 10 woningen, moet aan de raad een advies worden gevraagd.

Verzoek college

In de vergadering van de commissie Ruimte van 4 december 2024 het bindend adviesrecht voor buitenplanse omgevingsplanactiviteiten te evalueren en te onderzoeken of een actualisatie van de lijst van gevallen, waarin de raad zichzelf een bindend adviesrecht bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten heeft toegekend, wenselijk is.

Bijlagen

Bijlage 1 - raadsbesluit d.d. 22 februari 2022