Coördinatieverordening gemeente Brunssum 2023

De raad van **Brunssum;**

gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders van 7 februari 2023;

gelet op de artikelen 3.30 van de Wet ruimtelijke ordening en artikel 147 en 149 van de Gemeentewet;

b e s l u i t:

vast te stellen:

Coördinatieverordening gemeente Brunssum 2023

Artikel 1. Begripsomschrijving

Deze verordening verstaat onder:

a. aanvrager: een natuurlijke persoon of rechtspersoon die een aanvraag om een omgevingsvergunning heeft ingediend;
b. besluit: besluit als bedoeld in artikel 3.30 lid 1 van de Wet ruimtelijke ordening;
c. bestemmingsplan: een plan als bedoeld in artikel 3.1 van de Wet ruimtelijke ordening, hieronder mede begrepen een wijzigingsplan of uitwerkingsplan als bedoeld in artikel 3.6 lid 1 onder a en b van de Wro;
d. bouwen: bouwen als bedoeld in artikel 1.1 Wet algemene bepalingen omgevingsrecht;
e. coördineren: het gelijktijdig en in samenhang voorbereiden en bekendmaken van besluiten in één gezamenlijke procedure volgens de coördinatieregeling van afdeling 3.6 van de Wet ruimtelijke ordening;
f. coördineren orgaan: het college van burgemeester en wethouders;
g. omgevingsvergunning: een vergunning als bedoeld in artikel 2.1 en 2.2 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht;
h. uitwerkingsplan, wijzigingsplan: een uitwerkingsplan respectievelijk wijzigingsplan als bedoeld in artikel 3.6 van de Wet ruimtelijke ordening.

Artikel 2. Reikwijdte van de verordening

a. Deze verordening, gebaseerd op artikel 3.30 lid 1 van de Wet ruimtelijke ordening, is van toepassing op het coördineren van de voorbereiding en bekendmaking van een

besluit om een bestemmingsplan, een uitwerkingsplan of een wijzigingsplan vast te stellen in samenhang met een besluit omtrent de verlening van een of meer daarmee samenhangende omgevingsvergunning in de zin van de artikelen 2.1 en 2.2 Wabo en overige ontheffingen, afwijkingen en besluiten die verband houden met het bestemmingsplan, uitwerkingsplan of wijzigingsplan.

b. Besluiten die bij een samenloop met een omgevingsvergunning aanhaken en waarvoor een verklaring van geen bedenking nodig is van Gedeputeerde Staten en/of de Minister vallen buiten de reikwijdte van deze verordening.

Artikel 3. Gevallen waarin besluiten worden gecoördineerd

In de volgende gevallen en onder de volgende condities kan het college van burgemeester en wethouders besluiten gecoördineerd voorbereiden:

a. het besluit over een bestemmingsplan, uitwerkingsplan of wijzigingsplan en over een omgevingsvergunning maken tenminste deel uit van de te coördineren besluiten en
b. een ander besluit, dat bij de coördinatie wordt betrokken, houdt verband met het bestemmingsplan, uitwerkingsplan of wijzigingsplan als bedoeld onder a en
c. door of namens het college van burgemeester en wethouders is vastgesteld dat de besluiten gecoördineerd kunnen worden voorbereid en
d. door of namens het college van burgemeester en wethouders is vastgesteld dat zich geen belemmering als bedoeld in artikel 4 voordoet en
e. de aanvrager heeft verzocht om een wijziging van het bestemmingsplan en zich schriftelijk akkoord heeft verklaard met de gecoördineerde voorbereiding en met de gevolgen die dat voor de aanvrager heeft.

Artikel 4. Gevallen waarin geen coördinatie op grond van deze verordening plaatsvindt

In de volgende gevallen is een gecoördineerde voorbereiding op grond van deze verordening niet mogelijk:

a. er moet op grond van artikel 7 lid 2 Wet milieubeheer een milieueffectrapport worden opgesteld en het betreft geen deelproject van een grotere ontwikkeling waarvoor al een milieueffectrapport is opgesteld;
b. er moet op grond van artikel 6.12 lid 1 van de Wet ruimtelijke ordening een exploitatieplan worden opgesteld en er kan geen toepassing worden gegeven aan artikel 6.12 lid 2 van de Wet ruimtelijke ordening;
c. als uit een planschaderisico-analyse blijkt dat de planologische maatregel schade kan veroorzaken als bedoeld in artikel 6.1 van de Wet ruimtelijke ordening en de aanvrager is niet bereid deze schade voor zijn rekening te nemen, tenzij het coördinerend orgaan expliciet heeft besloten dat mogelijke schade niet voor rekening van aanvrager komt.

Artikel 5. Procedureregeling

a. Alvorens wordt besloten om besluiten gecoördineerd voor te bereiden als bedoeld in artikel 3, wordt vooroverleg gepleegd met de aanvrager, waarin afspraken worden gemaakt over de in te dienen stukken en welke besluiten gecoördineerd worden voorbereid. Deze afspraken worden bij voorkeur in een procedureregeling vastgelegd ten behoeve van een goede uitvoering van de coördinatieregeling.

b. De procedureregeling geeft in ieder geval aan binnen welke periode aanvragen ingediend moeten worden om voor coördinatie in aanmerking te kunnen komen; de procedure kan bepalen hoe het college van burgemeester en wethouders toepassing geeft aan artikel 3.20 van de Algemene wet bestuursrecht.

c. Zolang er geen instemming is over een procedureregeling als bedoeld onder lid a, is, aanvullend op de artikelen 3.30 tot en met 3.32 van de Wet ruimtelijke ordening en op deze verordening, Afdeling 3.5 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing, met uitzondering van de artikelen 3.28 en 3.29 van die wet.

d. Bij de toepassing van lid c is het college van burgemeester en wethouders het aangewezen coördinerend orgaan als bedoeld in artikel 3.22 Algemene wet bestuursrecht.

Artikel 6. Inwerkingtreding

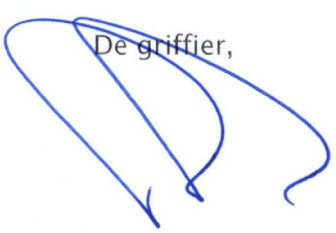
Deze verordening treedt de dag na de dag van bekendmaking in werking.

Artikel 7. Citeertitel

Deze verordening wordt aangehaald als: Coördinatieverordening gemeente Brunssum 2023.

Aldus besloten in de openbare besluitvormende raad, gehouden op 21 maart 2023.

De griffier,



De voorzitter,

Toelichting Coördinatieverordening gemeente Brunssum 2023

Hoofdstuk 1: Algemene toelichting

Inleiding

Ondanks de inwerkingtreding van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo), is het nodig om bepaalde besluiten te coördineren ten behoeve van de efficiency in de besluitvorming. Een herziening van het bestemmingsplan valt niet onder de Wabo waardoor medewerking aan een aanvraag om omgevingsvergunning die in strijd is met het bestemmingsplan pas verleend kan worden op het moment dat het herziene bestemmingsplan in werking treedt.

De coördinatieregeling maakt het mogelijk dat diverse procedures gezamenlijk worden doorlopen. Hiermee vindt er efficiency plaats binnen het besluitvormingsproces, zowel door het tempo dat met de coördinatieregeling gemaakt kan worden, als door duidelijkheid die het in samenhang afhandelen van verschillende procedures met zich meebrengt. Dit zorgt voor een betere dienstverlening.

Wettelijk kader

Artikel 3.30 lid 1 Wro: "Bij besluit van de gemeenteraad kunnen [...] categorieën van gevallen worden aangewezen waarin de verwezenlijking van een onderdeel van het gemeentelijk ruimtelijk beleid het wenselijk maakt dat [...] de voorbereiding en bekendmaking van een bestemmingsplan, een wijziging of uitwerking van een bestemmingsplan of een omgevingsvergunning waarbij met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 3°, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht van het bestemmingsplan of de beheersverordening wordt afgeweken, wordt gecoördineerd met de voorbereiding en bekendmaking van besluiten [...]."

De wet stelt grenzen aan het toepassen van de coördinatieregeling, omdat het besluit om de regeling toe te passen grote gevolgen heeft voor de procedures van de te coördineren besluiten. Het in artikel 3.30 Wro neergelegde kader bevat twee eisen:

1. het moet gaan om de verwezenlijking van "gemeentelijk ruimtelijk beleid" en
2. het moet wenselijk zijn om de gecoördineerde besluitvorming in te zetten voor de verwezenlijking van dat beleid.

Om te voldoen aan deze eisen staat de coördinatieverordening alleen coördinatie toe wanneer een bestemmingsplan, een uitwerkingsplan of een wijzigingsplan deel uitmaakt van de te coördineren besluiten. Het bestemmingsplan, uitwerkingsplan of wijzigingsplan is vereist om te waarborgen dat het om de uitvoering van gemeentelijk beleid gaat; deze plannen zijn immers - naast de structuurvisie - dé planfiguur waarin de gemeente haar ruimtelijke visie kenbaar maakt.

Als op de uitvoering gerichte elementen in het bestemmingsplan vorkomen, is het wenselijk om in één procedure zowel de planologische wijziging - het bestemmingsplan - als de

concrete uitwerking in de vorm van een bouwplan te regelen, waar mogelijk met alle andere benodigde vergunningen. Daarmee is de samenhang tussen te nemen besluiten maximaal zichtbaar en wordt de door de wet beoogde vereenvoudiging van procedures bewerkstelligd, zodat de dienstverlening aan de vergunning-aanvrager geoptimaliseerd kan worden. De efficiënte procedure van de coördinatieregeling zorgt ook voor lagere procedurekosten en minder bestuurlijke lasten.

Wat houdt de wettelijke coördinatieregeling in?
Met het coördineren bedoelt de wetgever dat besluiten die met elkaar samenhangen, bijvoorbeeld één project, waarvoor een omgevingsvergunning en een bestemmingsplan nodig zijn, in één procedure worden voorbereid. De procedures voor de vergunningen en voor het bestemmingsplan worden dus gecombineerd tot één procedure. Daarnaast kunnen andere vergunningen bij de coördinatie betrokken worden.

Het vaststellingsbesluit over een bestemmingsplan, uitwerkingsplan, wijzigingsplan dient één van de te coördineren besluiten zijn. Als dat zo is, dan is de bestemmingsplanprocedure (ontwerp 6 weken ter inzage, mogelijkheid om zienswijzen naar voren te brengen, rechtstreeks beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State), of de procedures voor uitwerkingsplannen/wijzigingsplannen ook van toepassing op de besluiten die met het bestemmingsplan gecoördineerd worden voorbereid.

Tegen de besluiten die na die gecoördineerde voorbereidingsprocedure worden genomen kan beroep ingesteld worden en de afhandeling van beroepen tegen onderdelen van de gecoördineerde besluiten gebeurt in één keer.

Het voordeel van één enkele procedure is door de wetgever nog vergroot in artikel 8.3 van de Wro: er is slechts één beroepsprocedure bij maar één instantie (alleen de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State) waarbij de wet voorschrijft dat de Afdeling binnen zes maanden (in plaats van binnen één jaar) uitspraak moet doen. Dit is overigens een termijn van orde. Daarnaast heeft de wetgever bepaald dat de omgevingsvergunning voor een bouwplan dat met een bestemmingsplan is voorbereid, verleend kan worden voordat het bestemmingsplan in werking treedt. Als de coördinatieregeling niet wordt toegepast kan een omgevingsvergunning pas verleend worden als het bestemmingsplan in werking is getreden. Een tweede belangrijk voordeel van de gecoördineerde voorbereide besluiten is dat de samenhang tussen de te nemen besluiten voor iedereen duidelijk is.

Het vervallen van de mogelijkheden om bezwaar te maken en beroep bij de rechtbank in te stellen kan risico's met zich meebrengen, omdat een negatieve uitspraak over één van de besluiten, gevolgen kan hebben voor daarmee samenhangende besluiten.

Welke gevallen lenen zich voor coördinatie?
De wet geeft geen beperkingen aan de omvang van projecten. De coördinatieverordening kan wel beperkingen bevatten, maar dat hoeft niet. Een aanvrager zal bij grote projecten vaak zekerheid willen hebben over de planologische inpassing in een bestemmingsplan, voordat er kosten gemaakt worden om bouwtekeningen te maken.

De voorliggende coördinatieverordening beperkt zich echter tot die gevallen waarin de herziening van een bestemmingsplan, een uitwerkingsplan of wijzigingsplan nodig is.

Om de uitvoering van de coördinatieregeling niet te ingewikkeld te maken, bepaalt de verordening dat de voorbereiding niet gecoördineerd mag worden als er complicerende factoren een rol spelen. Er worden alleen besluiten gecoördineerd waarover financieel overeenstemming is tussen de gemeente en de aanvrager.

De noodzaak om een coördinatieverordening vast te stellen
De coördinatieregeling mag alleen toegepast worden als de gemeenteraad daartoe besloten heeft óf als de gemeenteraad (in een verordening) heeft vastgesteld in welke gevallen het wenselijk is om coördinatie toe te passen.

Zonder coördinatieverordening kan de coördinatieregeling dus alleen gebruikt worden als de gemeenteraad daar per geval een besluit over neemt. Dat zou betekenen dat de gemeenteraad een eerste besluit moet nemen en dat daardoor de procedure met enige maanden vertraging start, terwijl de coördinatieregeling onder meer bedoeld is om tempo te kunnen maken.

Relatie met de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) en de Algemene wet bestuursrecht (Awb)
Op grond van de Wabo kunnen vergunningen gecoördineerd worden afgehandeld. De Wabo biedt echter geen mogelijkheden tot het coördineren van een vergunningbesluit met een wijziging van het bestemmingsplan. De coördinatieregeling is een aanvulling op de Wabo.

Met ingang van 1 juli 2008 is de Wet samenhangende besluiten Awb zijnde een aanvulling van de Algemene wet bestuursrecht, in werking getreden. Daarin zijn, onder meer, procedureregels opgenomen die in acht kunnen worden genomen als besluiten gecoördineerd worden. Over het doel van de wet zegt de Memorie van Toelichting onder meer:

"Het is dus van belang een algemene wettelijke mogelijkheid te creëren om samenhang te brengen in verschillende procedures, die kan worden toegepast wanneer de situatie daarom vraagt.

Dit wetsvoorstel geeft hieraan gestalte, door in de Awb een «coördinatieregeling» aan te bieden die door de bijzondere wetgever of het bestuur van toepassing kan worden verklaard. Deze regeling zorgt voor een stroomlijning van de procedures bij het voorbereiden en nemen van samenhangende besluiten en van de rechtsbescherming daartegen."

De coördinatieverordening maakt gebruik van de geboden wettelijke mogelijkheid.

Relatie met milieuwetgeving
De gecoördineerde voorbereiding van besluiten bevat altijd een bestemmingsplanprocedure of een procedure voor een wijzigingsplan of uitwerkingsplan (zie ook hieronder: artikelsgewijze toelichting over artikel 2). Daarmee is gegarandeerd dat de nodige

milieuwetten worden nageleefd. Deze plannen moet immers onderbouwd worden met de uitkomsten van onderzoeken naar bijvoorbeeld de luchtkwaliteit, de externe veiligheid, de ecologische (hoofd-)structuur, het geluid, etc.

Hoofstuk 2: Artikelsgewijze toelichting
Enkel die bepalingen die verdere toelichting behoeven, worden hieronder nader behandeld.

Artikel 1. Begripsomschrijvingen
In artikel 1 worden de belangrijkste begrippen beschreven.
Onder het begrip 'aanvrager' wordt ook een bevoegd gezag verstaan die een aanvraag om een omgevingsvergunning kan indienen. Dit bevoegd gezag kan bijvoorbeeld het college van burgemeester en wethouders van de eigen gemeente zijn. Ook in dit geval kan een gecoördineerde procedure worden toegepast.

Artikel 2. Reikwijdte van de verordening
Artikel 2 benadrukt dat de coördinatieregeling alleen van toepassing is op het coördineren van de voorbereiding en bekendmaking van het bestemmingsplan of een uitwerkingsplan of wijzigingsplan in samenhang met een besluit omtrent de verlening van een of meer daarmee samenhangende omgevingsvergunningen, doelend op enkelvoudige of meervoudige vergunning in de zin van de artikelen 2.1 en 2.2 Wabo.

Daarbij kunnen vergunningen die een relatie hebben met het bestemmingsplan, uitwerkingsplan of wijzigingsplan ook betrokken worden bij de coördinatie. Dat kunnen omgevingsvergunningen zijn voor het bouwen van een bouwwerk of vergunningen op basis van bijzondere wetten of op basis van gemeentelijke verordeningen. Maar dit kunnen ook afwijkingen, ontheffingen of besluiten zijn die een relatie hebben met de omgevingsvergunning en het bestemmingsplan. Deze moeten wel gericht zijn op de verwezenlijking van het beoogde ruimtelijke beleid. Besluiten over evenementen en subsidies behoren hier in ieder geval niet toe.

Artikel 3. Gevallen waarin besluiten worden gecoördineerd
In artikel 3 wordt aangegeven in welke gevallen het wenselijk is om besluitvorming te coördineren. Elk lid wordt afgesloten met het woordje "en" om duidelijk te maken dat de coördinatieregeling alleen toegepast mag worden als aan alle voorwaarden is voldaan.

Lid a vormt de basis van de coördinatieverordening: coördinatie op grond van de coördinatieverordening is alleen mogelijk als tenminste het besluit over een bestemmingsplan, een uitwerkingsplan, wijzigingsplan of omgevingsvergunning gecoördineerd moet worden.

Dat kan anders zijn als naast de omgevingsvergunning ook nog andere vergunningen nodig zijn om het project te realiseren. Lid b houdt in dat, als aan de voorwaarde van lid a voldaan is, er meer besluiten in de gecoördineerde voorbereiding mogen meedoen.

Het college van burgemeester en wethouders is het coördinerende orgaan dat controleert of aan de wettelijke voorwaarden en aan de voorwaarden van de verordening voldaan is.

Lid c moet ruim geïnterpreteerd worden. Het gaat hier niet alleen om de vaststelling dat aan de eisen is voldaan, maar het college van burgemeester en wethouders ziet ook of aan de procedure-eisen voldaan is. Het college kan ook afzien van coördinatie.
Uit artikel 3.31 Wro blijkt dat het college niet verplicht is om de coördinatieregeling toe te passen. Een ruime uitleg van lid c kan er niet toe leiden dat het college gevallen coördineert die niet onder de verordening vallen en waartoe de raad niet expliciet heeft besloten. De wet staat delegatie van de raadsbevoegdheid om te besluiten dat gecoördineerde besluitvorming wenselijk is niet toe.

Op grond van lid d stelt het college van burgemeester en wethouders vast of artikel 4 geen belemmering is voor het toepassen van de coördinatieregeling. Dit lid d moet beperkt uitgelegd worden: áls er een belemmering is, dan is gecoördineerde besluitvorming niet mogelijk.

Volgens lid e dient de aanvrager die heeft verzocht om een wijziging van het bestemmingsplan schriftelijk akkoord te verklaren met de gecoördineerde voorbereiding en in te stemmen met de gevolgen die dat voor de aanvrager heeft. Uit dit lid blijkt dat de aanvrager en de gemeente samen de coördinatieregeling moeten willen toepassen. Een aanvrager kan niet gedwongen worden om mee te werken aan een gecoördineerde besluitvorming. Dat zou namelijk inhouden dat de aanvrager gedwongen zou kunnen worden om een vergunning aan te vragen. De aanvrager kan goede redenen hebben om af te zien van coördinatie. Het kan bijvoorbeeld zo zijn dat de aanvrager eerst zeker wil weten dat de bestemmingsplanwijziging doorgevoerd is, voordat hij kosten wil maken voor het maken van bouwtekeningen.

Wanneer de aanvrager een eigen bevoegd gezag betreft dan kan eveneens voor een gecoördineerde voorbereiding worden gekozen.

Artikel 4. Gevallen waarin geen coördinatie op grond van deze verordening plaatsvindt
In dit artikel staat in welke gevallen coördinatie niet mogelijk is.

Zolang geen milieueffectrapport is opgesteld, is ook niet duidelijk welke locatievariant of welke inrichtingsvariant de voorkeur heeft. In dit geval is geen coördinatie mogelijk.

De noodzaak tot het opstellen van een exploitatieplan maakt de procedure ingewikkelder. Het feit dat een exploitatieplan nodig is, betekent dat er met partijen geen overeenstemming is over de financiering, wat geen goede basis is voor een gecoördineerde voorbereiding. Er is tijd nodig om in zo'n geval te proberen om alsnog met partijen overeenkomsten te sluiten, wat niet past bij de voortvarendheid waarmee via de coördinatieregeling uitvoering kan worden voorbereid.

Ingevolge artikel 6.12 lid 2 Wro kan worden besloten om geen exploitatieplan vast te stellen wanneer het verhaal van kosten van de grondexploitatie anderszins verzekerd is. Dit kan

bijvoorbeeld aan de orde zijn wanneer een GREX is opgesteld waarin de grondkosten en grondopbrengsten van een ruimtelijk ontwikkelingsplan zijn opgenomen en / of een koopovereenkomst / exploitatieovereenkomst of andere overeenkomst wordt gesloten waarin afspraken zijn gemaakt over het kostenverhaal. Dit is ook aan de orde wanneer met aanvrager een anterieure overeenkomst wordt gesloten. In deze gevallen is het kostenverhaal geregeld en derhalve geen exploitatieplan nodig. Coördinatie is dan wel mogelijk.

Bij mogelijke planschade moet de aanvrager zich bereid verklaren de kosten voor zijn rekening te willen nemen. Als de aanvrager dat niet wil, dan zou het financiële risico van het vaststellen van het bestemmingsplan bij de gemeente liggen. De gemeente is in beginsel niet bereid tot een dergelijk risico. Gecoördineerde besluitvorming is in zo'n geval dan ook niet wenselijk. Dit kan anders zijn wanneer de gemeente expliciet heeft besloten mogelijke planschade wel voor rekening te willen nemen ofwel de gemeente aanvrager is. In dit geval is geen sprake van een financieel risico en is coördinatie wel mogelijk.

Artikel 5. Procedureregeling

De wet geeft geen aanwijzingen over de manier waarop de coördinatieregeling uitgevoerd moet worden. De voorkeur gaat uit naar het in gezamenlijkheid opstellen van een procedureregeling waarin afspraken worden gemaakt over de uitvoering van de coördinatieregeling omdat op deze wijze de meest passende afspraken gemaakt kunnen worden. In de Algemene wet bestuursrecht zijn wel bepalingen opgenomen over gecoördineerde besluitvorming. Zolang (nog) geen procedureregeling is opgesteld waarover overeenstemming bestaat dan is de procedure van de Awb van toepassing.

De Wet samenhangende besluiten Awb verplicht het college om een aanvrager in kennis te stellen van alle vergunningen die de aanvrager voor zijn project nodig heeft. Lid b geeft aan dat het wenselijk is dat in de procedureregeling wordt aangegeven hoe die verplichting vorm wordt gegeven.

Lid d is opgenomen voor de duidelijkheid. Dat het college het 'coördinerend orgaan' is, blijkt ook al uit artikel 3.31 lid 1 Wro.

Artikel 6. Inwerkingtreding en Artikel 7. Citeertitel

Deze artikelen spreken voor zich en behoeven daarom geen toelichting.