RAADSVOORSTEL

Postregistratienummer	21.0007295

Onderwerp	Aanwijzing gevallen buitenplanse omgevingsactiviteiten waarvoor het Adviesrecht van de gemeenteraad geldt
Sector	Grondgebiedzaken
Portefeuillehouder	H.P.J.M. ter Veen
Steller	J.J.M. Groot

Inleiding

De Omgevingswet treedt volgens verwachting op 1 juli 2022 in werking. In het omgevingsplan stelt de gemeenteraad de lokale regels vast voor de fysieke leefomgeving. Het college van B&W toetst aanvragen voor initiatieven en ruimtelijke ontwikkelingen aan het omgevingsplan en verleent indien mogelijk de omgevingsvergunningen.
Daarbij zijn er drie mogelijkheden: 1. Het initiatief past binnen de regels. Het college verleent de vergunning, want het past binnen de kaders. 2. Het initiatief past niet binnen de regels maar medewerking kan met een binnenplanse afwijkingsbevoegdheid. Zo'n afwijking kennen we nu ook in onze bestemmingsplannen. Het gaat in het algemeen om kleine afwijkingen, waarvan de haalbaarheid eenvoudig is aan te tonen of niet nodig is. Aan de afwijkingsbevoegdheid zijn meestal voorwaarden gekoppeld. 3. Het initiatief past niet. Als het college wil meewerken aan het initiatief, moet het een vergunning verlenen in afwijking van het omgevingsplan, een zogenaamde buitenplanse omgevingsplanactiviteit.

Om te voorkomen dat het college de raad bij dergelijke gevallen altijd zou kunnen passeren, heeft de wetgever een wettelijke grondslag gecreëerd voor de gemeenteraad, om gevallen aan te wijzen waarin hij gebruik wenst te maken van zijn adviesrecht bij aanvragen om een omgevings-vergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit. Het gaat om grote en complexe afwijkingen van het omgevingsplan.

Het adviesrecht kan beschouwd worden als vervanger van de Verklaring van geen bedenkingen (vvgb) die de raad nu geeft voor grote en complexe afwijkingen van het bestemmingsplan. In 2014 heeft de raad, op grond van art. 6.5 lid 3 Besluit omgevingsrecht, een lijst vastgesteld met gevallen waarvoor het college geen Verklaring van geen bezwaar hoeft te vragen. Het is logisch om deze gevallen te beschouwen als gevallen waarvoor het adviesrecht niet geldt. Door de lijst 'om te draaien' ontstaat een lijst met gevallen waarvoor het adviesrecht geldt.

Hoe het nu is geregeld

In de huidige situatie moet het college aan de gemeenteraad een verklaring van geen bedenkingen vragen, indien sprake is van een omgevingsvergunning waarbij wordt afgeweken van een bestemmingsplan of beheersverordening. Het betreft de procedure die bekend staat als het buitenplans afwijken van het bestemmingsplan met omgevingsvergunning (artikel 2.1 lid 1 onder c jo. artikel 2.12 lid 1 onder a onder 3º Wet algemene bepalingen omgevingsrecht). De vvgb van de gemeenteraad is bindend; indien de gemeenteraad besluit geen vvgb af te geven dan moet de omgevingsvergunning door het college geweigerd worden.

De gemeenteraad heeft echter op grond van artikel 6.5 lid 3 Besluit omgevingsrecht een lijst van categorieën van gevallen vastgesteld waarvoor een dergelijke vvgb niet vereist is. In die gevallen is het college zelf bevoegd te beoordelen of een activiteit in overeenstemming of in strijd is met een goede ruimtelijke ordening. In de meeste gemeenten hebben de raden zulke categorieën aangewezen.

De nieuwe situatie onder de Omgevingswet

Het hiervoor beschreven systeem wordt onder de Omgevingswet 'omgedraaid'. Voor aanvragen omgevingsvergunning die in strijd zijn met het omgevingsplan is straks namelijk geen instemming van de gemeenteraad meer nodig, tenzij de raad vooraf gevallen of (afwijk)activiteiten heeft aangewezen waarvoor het college altijd eerst advies moet vragen aan de raad (artikel 16.15a Omgevingswet). Dat dit advies vervolgens bindend is blijkt uit artikel 16.15b Omgevingswet: het college moet beslissen op een aanvraag met inachtneming van het advies van de gemeenteraad.

Het advies van de gemeenteraad kan echter meer zijn dan enkel een 'ja' (verlenen) of een 'nee' (weigeren). De gemeenteraad kan er bijvoorbeeld ook voorwaarden benoemen waaronder hij het afwijken van het omgevingsplan acceptabel acht. Met inachtneming van dat advies dient het college die voorwaarden vervolgens uit te werken in een uiteindelijk besluit op de aanvraag om omgevingsvergunning.

Als de gemeenteraad geen gebruik maakt van het adviesrecht dan is zij straks dus helemaal niet meer betrokken bij omgevingsvergunningen voor buitenplanse omgevingsplanactiviteiten. Uiteraard is het niet zo dat zonder lijst van aangewezen gevallen de raad per definitie geheel buitenspel staat. De gewone politieke instrumenten uit de Gemeentewet blijven namelijk tot de beschikking staan van de raad, maar die zijn minder effectief en minder direct voor wat betreft beslissingen op aanvragen om omgevingsvergunningen.

Indien de raad wel betrokken wil blijven bij (bepaalde) omgevingsvergunningen voor buitenplanse omgevingsplanactiviteiten, dan dient de raad dus bij raadsbesluit gevallen aan te wijzen waarbij het college advies moet vragen aan de raad. Dit raadsbesluit dient kan tegelijkertijd met de

inwerkingtreding van de Omgevingswet in werking te treden.

Op grond van artikel 6.5 lid 1 Besluit omgevingsrecht (Bor) is een verklaring van geen bedenkingen van de gemeenteraad vereist, indien het college wil meewerken aan een omgevingsvergunning voor een afwijking van het bestemmingsplan, waarvoor een ruimtelijke onderbouwing is vereist. Die verklaring is niet nodig als de omgevingsvergunning voorkomt op de lijst met de door de gemeenteraad aangewezen categorieën van gevallen waarover de gemeenteraad op voorhand geen bedenking heeft.
Omdat deze lijst van gevallen waarvoor de Verklaring van geen bedenkingen geldt, gekenmerkt kunnen worden als gevallen die voor de beleidsontwikkeling en voor de fysieke leefomgeving geen impact hebben, ligt het in de rede om die lijst 'om te keren' tot een lijst waarvoor het adviesrecht, de verplichte participatie en de uitgebreide voorbereidingsprocedure geldt.

<u>Samenhang raadsbesluiten: de aanwijzing van gevallen waarvoor adviesrecht geldt, de aanwijzing van gevallen waarin participatie verplicht is en de aanwijzing van gevallen waarin de uitgebreide voorbereidingsprocedure van toepassing is.</u>
Het besluit tot aanwijzing van gevallen waarvoor het adviesrecht van de raad geldt, heeft een relatie met de bevoegdheid van de raad om gevallen aan te wijzen waarin de aanvrager verplicht is om participatie te organiseren en een relatie met de bevoegdheid van de raad om gevallen aan te wijzen waarin de uitgebreide voorbereidingsprocedure van toepassing is. Echter omdat afzonderlijke raadsbesluiten nodig zijn en omwille van de overzichtelijkheid worden hiervoor drie separate voorstellen aan de raad voorgelegd.
De overeenstemming tussen de raadsbesluiten is, dat het gaat om besluiten tot aanwijzing van gevallen die impact op de fysieke leefomgeving hebben en waarbij er meerdere belangen respectievelijk belanghebbenden zijn.

Verplichte participatie
De Omgevingswet is door een motie (Nooren) aangescherpt op het punt van participatie in het vergunningverleningstraject, waarbij een verbinding is gelegd met het adviesrecht. De gemeenteraad kan op grond van de Omgevingswet namelijk bepalen welke initiatieven ze van advies wil voorzien en voor welke initiatieven ze participatie verplicht wil stellen.
De gemeenteraad beslist dus of participatie ook verplicht moet zijn bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten. Hier zijn drie opties om uit te kiezen: 1. Participatie bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten is niet verplicht; 2. Participatie bij alle buitenplanse omgevingsplan-activiteiten is verplicht; 3. Alleen in bepaalde categorieën van gevallen is participatie verplicht. Voorstanders van optie 3 kiezen ervoor om heel bewust te kijken naar initiatieven die het meest impact maken. Vaak wordt hier een koppeling gemaakt met de lijst van gevallen waarvoor de gemeenteraad gebruik wil maken van haar adviesrecht. In dat geval is de aanvrager verplicht om een participatieproces vorm te geven en aan te geven wat er met de resultaten is gedaan, hetgeen de besluitvorming verbetert.

Uitgebreide voorbereidingsprocedure
En tenslotte kan de raad ook besluiten dat voor bepaalde gevallen zij de reguliere procedure niet geschikt acht voor een zorgvuldige besluitvorming, omdat er meerdere belangen (kunnen) spelen die wellicht meegenomen moeten worden in de beoordeling. Voor deze gevallen kan worden besloten dat de vergunning alleen kan worden verleend via de uitgebreide procedure (artikel 16.65

lid 4 Omgevingswet). Dat betekent publicatie van de conceptversie van de vergunning en de mogelijkheid tot inbrengen van zienswijzen, met eventueel een hoorzitting. Bij de reguliere procedure is die inbreng van derden pas mogelijk na de bekendmaking van de vergunning via bezwaar en beroep en wordt de vergunning dus meestal sneller verleend.

In 2014 heeft de gemeenteraad, op grond van artikel 6.5, lid 3, van het Besluit omgevingsrecht, een lijst vastgesteld met gevallen waarvoor het college geen Verklaring van geen bedenkingen van de raad hoeft te vragen. Deze lijst is de basis voor de lijst 'Gevallen buitenplanse omgevings-planactiviteiten waarvoor het Adviesrecht (artikel 16.15a en 16.15b Omgevingswet) van de gemeenteraad geldt'.

Beslispunten

1. De lijst 'Gevallen buitenplanse omgevingsplanactiviteiten waarvoor het Adviesrecht (artikel 16.15a en 16.15b Omgevingswet) van de gemeenteraad geldt' vast te stellen
2. Het werken op basis van deze lijst na een jaar te evalueren en de lijst indien nodig aan te passen op basis van de opgedane ervaringen.

Beoogd effect

Omdat de raad vooraf heeft beschreven voor welke vergunningaanvragen/initiatieven zij advies wil uitbrengen aan het college, is het voor initiatiefnemers duidelijk wat de rol - en taakverdeling tussen de raad en het college in het proces is en hoe lang de aanvraagprocedure in beslag zal nemen.

Argumenten

1.1 Het voorstel sluit aan op de bestaande praktijk die goede functioneert.

Vanaf de vaststelling in 2014 van de lijst 'Verklaring van geen bedenkingen' zijn er geen omgevingsvergunningen voor activiteiten of initiatieven verleend met een grote ruimtelijke of maatschappelijke impact, die aanleiding zijn om de lijst aan te passen. Daarbij zijn in ogenschouw genomen:

1. de omgevingsvergunningen op basis van de kruimelgevallenregeling die de afgelopen jaren zijn verleend door het college na een vvgb door de raad;
2. de omgevingsvergunningen voor buitenplans afwijken die de afgelopen jaren zijn verleend door het college;
3. de omgevingsvergunningen die de afgelopen jaren via een wijzigingsbevoegdheid of voor buitenplans afwijken zijn verleend door het college waarbij geen vvgb van de raad nodig was;
4. de postzegelbestemmingsplannen die de afgelopen jaren door de raad zijn vastgesteld.

Op basis van de gegevens van de afgelopen jaren zien we dat er geen verklaringen van geen bedenkingen van toepassing waren en minder dan 5% van alle aanvragen afwijkt van de huidige bestemmingsplannen of niet valt onder de kruimelregeling, binnenplanse afwijkingsbevoegdheid en wijzigingsbevoegdheid (denk hierbij aan bijv. de ruimte-voor-ruimte regeling waarvoor een deel van de gevallen een wijzigingsbevoegdheid kan worden toegepast).

1.2 Het voorstel past binnen de ambities die door de raad in het Koersdocument implementatie Omgevingswet zijn vastgelegd.

In het koersdocument is opgenomen dat lijst 'Verklaring van geen bezwaar' de basis is voor de aanwijzing van de gevallen waarvoor het Adviesrecht geldt. De raad heeft aangegeven te streven naar snelle vergunningverleningsprocedures maar dat dat niet ten koste van de rechtsbescherming mag gaan.

1.3. *De op de lijst genoemde gevallen hebben of kunnen veel impact hebben op de leefomgeving en de ontwikkeling van het beleidskader (omgevingsvisie en omgevingsplan).*

Het zijn complexe situaties met complexe afwegingen waarbij er veel belangen spelen.

2. *Een evaluatiemoment zorgt ervoor dat eventuele aanpassingen van de lijst kunnen worden overwogen op basis van de ervaringen.*

Door dit vooraf vast te leggen is de evaluatie onderdeel van het implementatieproces. (Ter voldoening aan artikel 10.1, eerste lid Wet ruimtelijke ordening hebben wij jaarlijks verslag aan de gemeenteraad gedaan over de wijze waarop het ruimtelijk beleid is uitgevoerd, waar onder het verlenen van de omgevingsvergunning buitenplanse afwijking).

Kanttekeningen

1. *De wetgever gaat ervan uit dat de raad terughoudend met het adviesrecht omgaat, waarbij geen afbreuk wordt gedaan aan de in de Omgevingswet aan het college toegekende bevoegdheden en de uitgangspunten van die wet (o.a. inzichtelijker en eenvoudiger omgevingsrecht en een snellere en betere besluitvorming).*

Een belangrijk doel van de Omgevingswet is om de procedures voor initiatiefnemers sneller en beter te maken. Onder de Omgevingswet is de hoofdregel dan ook dat voor alle omgevingsvergunningen (dus ook de buitenplanse omgevingsplanactiviteiten) de reguliere procedure geldt met een beslistermijn van 8 weken met een verlengingsmogelijkheid tot 14 weken.

2. *Ook heeft het raadsbesluit direct effect op de bedrijfsvoering.*

Het aanwijzen van een groot aantal gevallen die onder het adviesrecht vallen heeft effect op de hoeveelheid werk die zowel in de politieke als in de ambtelijke organisatie verzet moet worden binnen de termijn van 8 weken of 14 weken in het vergunningverleningsproces. Hoe meer initiatieven de raad wil voorzien van advies, hoe meer werk dit betekent. Daarbij wordt wel opgemerkt dat, omdat strijd met de beoordelingsregels van een omgevingsplan een buitenplanse omgevingsactiviteit betekent, de wijze waarop het omgevingsplan wordt ingericht (soepel of streng) direct van invloed is op het aantal buitenplanse omgevingsactiviteiten. Het adviesrecht hangt daarmee nauw samen met de invulling van het definitieve omgevingsplan. (Vanaf 1 januari 2022 gaan de huidige bestemmingsplannen op in het 'tijdelijk omgevingsplan').

3. *In essentie blijft de rolverdeling tussen de gemeenteraad en het college na de inwerkingtreding van de Omgevingswet onveranderd.*

De gemeenteraad heeft een kaderstellende en controlerende rol.

Financiën

De keus van de raad, n.l. de gevallen die de raad aanwijst, heeft invloed op de inzet van ambtelijke uren en daarmee op de personele kosten, omdat de aanvragen en initiatieven waarop het adviesrecht, de verplichte participatie en de uitgebreide procedure voor geldt, nu eenmaal meer arbeidstijd vraagt.

Als de lijst ‘Verklaring van geen bedenkingen’ het uitgangspunt voor de aanwijzing van de gevallen is en derhalve wordt ‘omgekeerd’, behoeft er uiteraard geen extra budget te worden aangevraagd.

Uitvoering

In het werkproces ‘Verkennen en behandelen van initiatieven’ moet rekening gehouden worden met het besluit tot aanwijzing van gevallen waarop het adviesrecht van toepassing is.

Communicatie

De besluiten worden bekend gemaakt in het elektronisch gemeenteblad en t.z.t. wordt op de website met een wegwijzer informatie gegeven over de categorieën aanvragen (initiatieven) en de procedure waarop het adviesrecht en de verplichte participatie van toepassing is.

Bijlagen

-

Het college van burgemeester en wethouders

Datum: 10 augustus 2021

Raadsbesluit

De raad van de gemeente Opmeer,

gelet op artikelen 16.15a en 16.15b Omgevingswet;

gelezen het voorstel van het college van burgemeester en wethouders van 10 augustus 2021;

gelet op de behandeling in de Commissie Ruimte van 14 september 2021;

besluit:

1. De volgende gevallen aan te wijzen waarvoor het Adviesrecht van de gemeenteraad geldt (artikel 16.15a Omgevingswet):

Bestaande woningen, woongebouwen en andere gebouwen

A. Het vernieuwen, veranderen, vergroten, uitbreiden, vervangen en/of het wijzigen van het gebruik van woningen en bijbehorende bouwwerken, woongebouwen en andere gebouwen, als:

1. het project naar aard en schaal niet in de bestaande ruimtelijke en functionele structuur past;

2. vervangende nieuwbouw niet op dezelfde locatie plaatsvindt;

3. de uitoefening van bedrijfsactiviteiten niet beperkt blijft tot milieubelastende activiteiten met een beperkt of gemiddeld effect op de woonomgeving (in overeenstemming met de bevoegdheid van Burgemeester en wethouders om af te wijken van het tijdelijk omgevingsplan voor de categorieën 1 en 2, bedoeld in de VNG-brochure Bedrijven en Milieuzonering).

Nieuwbouw op open plekken

B. Het bouwen van woningen of andere gebouwen ter opvulling van een reeds bestaande open plek, als:

1. het project naar aard en schaal niet in de bestaande ruimtelijke en functionele structuur past;

2. de uitoefening van bedrijfsactiviteiten niet beperkt blijft tot milieubelastende activiteiten met een beperkt of gemiddeld effect op de woonomgeving (in overeenstemming met de bevoegdheid van Burgemeester en wethouders om af te wijken van het tijdelijk omgevingsplan voor de categorieën 1 en 2, bedoeld in de VNG-brochure Bedrijven en Milieuzonering).

Gebruik onbebouwde gronden

C. Het gebruiken van onbebouwde gronden anders dan voor bouwen waarbij het project niet binnen de bestaande functionele structuur past.

Bedrijfsgebouwen op bedrijventerreinen

D. Het oprichten, vernieuwen, veranderen, vervangen of uitbreiden van bedrijfsgebouwen op een bestaand, als zodanig bestemd, bedrijventerrein, als:

1. het project niet in de bestaande of beoogde ruimtelijke en functionele structuur past;

2. de bedrijfsactiviteiten niet beperkt blijven tot de milieubelastende activiteiten die volgens het omgevingsplan zijn toestaan.

Bouwwerken ten behoeve van sport, recreatie of cultuur

E. Het oprichten, uitbreiden, veranderen of vernieuwen van gebouwen en andere bouwwerken ten behoeve sport, recreatie of cultuur, zoals een kleedgebouw, dierenverblijf, kunstwerk, als deze bebouwing niet van beperkte omvang is en het gebruik ervan, zoals dat wordt beoogd, in relatie tot de (aard van de) directe omgeving hinderlijk van aard is.

Aanleg en wijziging infrastructuur

F. Het aanleggen van nieuwe en/of het wijzigen van bestaande weg- en waterinfrastructuur, parkeer- en groenvoorzieningen met bijbehorende andere bouwwerken en andere werken, als deze activiteiten samenhangen met de realisering van een nieuwe planmatige uitbreiding van een woonkern.

(Bouw)werken t.b.v. de functies water en natuur

G. Het oprichten van bouwwerken, geen gebouwen zijnde, en gebouwen van niet beperkte omvang.

Vergroting gebruiksmogelijkheden gebouw of terrein

H. Het oprichten van bouwwerken, geen gebouwen zijnde, en de aanleg van werken op het erf bij een woning of ander gebouw of een terrein in gebruik voor groenvoorzieningen, ter vergroting van de gebruiksmogelijkheden van dat gebouw of terrein, als deze (bouw)werken niet van beperkte omvang zijn en het gebruik ervan, zoals dat wordt beoogd, in relatie tot de (aard van de) directe omgeving hinderlijk van aard is.

Kleinschalige gebouwen in de openbare ruimte

I. Het oprichten van gebouwen in de openbare ruimte, als dat niet passend is binnen de schaal en niet dienend is ter ondersteuning van de functie van de openbare ruimte, zoals voor openbare dienstverlening.

2. Het werken op basis van deze lijst na een jaar te evalueren en de lijst indien nodig aan te passen op basis van de opgedane ervaringen.
3. Het vaststellingsbesluit treedt in werking op dezelfde datum als dat de Omgevingswet in werking treedt.

Aldus besloten in de raadsvergadering van 30 september 2021.

voorzitter	griffier
G.J. van den Hengel	M. Versteeg