Informatieblad bindend adviesrecht

Voor	:	Gemeenteraad
CC	:	
Van	:	Marcel Bos
Datum	:	30-08-2021
Onderwerp	:	Bindend adviesrecht gemeenteraad onder de Omgevingswet

Inleiding

Met dit informatieblad geven wij u een vooruitblik op de nieuwe Omgevingswet, waarin de procedure rondom de verklaring van geen bedenkingen (hierna vvgb) wordt vervangen door het bindend advies van uw raad.

Dit informatieblad dient als voorbereiding op de themabijeenkomst van 13 september 2021. Tijdens deze themabijeenkomst informeren wij u o.a. over de opgestelde lijst met categorieën van gevallen waaraan het bindend adviesrecht van de raad is gekoppeld.

Na de themabijeenkomst van 13 september wordt er een raadsvoorstel over het bindend adviesrecht onder de Omgevingswet opgesteld. Dit raadsvoorstel wordt behandeld tijdens de raadsvergadering van 15 november 2021.

Samenvatting

De gemeenteraad moet - vóórdat de Omgevingswet in juli 2022 van kracht wordt - een besluit nemen over de gevallen waarin hij advies wil geven. De huidige lijst met categorieën van gevallen waarvoor een verklaring van geen bedenkingen nodig is vervalt. Regelt de gemeenteraad niets, dan hoeft B&W niet naar de raad voor activiteiten die in strijd zijn met het omgevingsplan.

De gemeenteraad kan bepalen voor welke buitenplanse omgevingsplanactiviteiten hij van het adviesrecht gebruik wil maken en daarvoor een lijst opstellen. Als de gemeenteraad een negatief advies geeft, dan mag het college de omgevingsvergunning niet verlenen.

Deze wijziging valt samen met de verplichting onder de omgevingswet om alle vergunningaanvragen binnen 8 weken te behandelen, omdat de omgevingswet als doel heeft om besluitvorming over initiatieven sneller en overzichtelijker te laten verlopen.

Wanneer de raad gebruik maakt van het adviesrecht en initiatieven benoemd waarvoor ze advies uit wil brengen, is het wenselijk dat gekeken wordt naar de vergadercyclus van de raad om te kunnen voldoen aan het behalen van de termijn van acht weken (+ zes in uitzonderlijke gevallen).

Met dit informatieblad wordt voorgesorteerd op gebruikmaking van het adviesrecht door de raad; er is een lijst met activiteiten opgesteld waaraan het adviesrecht van de raad wordt gekoppeld.

Toelichting

1. Inleiding

Onder de Omgevingswet verandert de manier waarop de raad bij de vergunningverlening wordt betrokken.

Huidige situatie: vvgb

Op grond van de huidige wetgeving is bepaald dat de raad om een verklaring van geen bedenkingen gevraagd (vvgb) wordt voordat het college een omgevingsvergunning kan verlenen voor activiteiten die in strijd zijn met het bestemmingsplan (ook wel buitenplanse afwijkingen van het bestemmingsplan genoemd).

De vergunningverlening verloopt dan via een uitgebreide procedure omgevingsvergunning. De raad kan op voorhand besluiten dat voor bepaalde categorieën van gevallen deze verklaring niet nodig is, waardoor de besluitvorming voor die gevallen sneller gaat. Op 18 december 2012 is deze lijst van gevallen vastgesteld door de raad. Voor gevallen die niet op de lijst staan is een vvgb van de raad nodig.

De huidige lijst van gevallen waarvoor geen vvgb nodig is vervalt automatisch bij inwerkingtreding van de Omgevingswet.

Nieuwe situatie: adviesrecht vervangt vvgb

Op grond van de Omgevingswet is het college van burgemeesters en wethouders bevoegd omgevingsvergunningen voor omgevingsplanactiviteiten te verlenen. Daaronder begrepen zijn ook buitenplanse omgevingsplanactiviteiten. Het gaat dus om activiteiten die strijdig zijn met het omgevingsplan. Het college is op grond van de Omgevingswet bevoegd deze vergunningen voor buitenplanse omgevingsplanactiviteiten te verlenen zonder dat de raad daarbij betrokken hoeft te worden.

De gemeenteraad kan bepalen (op grond van artikel 16.15 in samenhang met artikelen 16.15a en 16.15b Omgevingswet) voor welke buitenplanse omgevingsplanactiviteiten hij als adviseur moet worden aangewezen (art. 16.15a Ow) en/of wanneer de gemeenteraad adviseur is voor een verzoek om instemming (art. 16.15b Ow en artikel 4.21 lid 2 Omgevingsbesluit). Dit laatst is het geval als er sprake is van een ander bevoegd gezag dan het college van B&W. In zo'n geval is instemming en advies van B&W nodig en kan de raad adviseur zijn voor het verzoek om instemming.

Status advies

Dit betekent dat de gemeenteraad een advies moet geven voordat het college een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit kan verlenen. Als de raad een negatief advies geeft op de gevraagde omgevingsvergunning, dan moet het college deze weigeren. Dit adviesrecht van de gemeenteraad is een zogenaamd verzwaard, bindend advies. Het college van B&W mag daar niet van afwijken.

Raadsbesluit over adviesrecht

Om van deze mogelijkheid in de wet gebruik te maken moet de gemeenteraad, voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet, expliciet besluiten voor welke buitenplanse omgevingsplanactiviteiten (hierna buitenplanse OPA's) de raad gebruik wil maken van het adviesrecht.

2. Voordelen van het opstellen van een lijst

Het opstellen van een lijst van buitenplanse OPA's waarvan de raad heeft vastgelegd van het adviesrecht gebruik te willen maken, is niet verplicht. Als de gemeenteraad niets regelt hoeft het college niet naar de raad voor advies voor activiteiten die in strijd zijn met het omgevingsplan.

Hoewel het opstellen van een dergelijke lijst niet verplicht is, wordt er vanuit gegaan dat uw raad gebruik wil maken van het adviesrecht.
Dit informatieblad sorteert voor op het raadsvoorstel van november a.s. waarin uw raad wordt voorgesteld van het adviesrecht gebruik te maken en een lijst vast te stellen

De voordelen voor het opstellen van een lijst zijn:

1. Het hanteren van een lijst met activiteiten biedt heldere handvaten voor de beoordeling van de initiatieven voor zowel de initiatiefnemer als het ambtelijk apparaat. Duidelijk is dat de raad in die gevallen van haar adviesrecht gebruik wil maken en dat hiermee rekening gehouden moet worden in de planning.
2. Het opstellen van een lijst biedt gelegenheid om kritisch te kijken naar het aantal initiatieven dat van een advies wordt voorzien. Vermindering van het aantal adviezen biedt de raad meer tijd en ruimte voor haar andere, kaderstellende taken.
3. Het opstellen van een actuele lijst biedt de mogelijkheid initiatieven die tot nu toe wel aan de raad worden voorgelegd maar standaard akkoord worden verklaard van de raadsagenda af te halen.

3. Doel Omgevingswet, adviesrecht en rolverdeling raad en college

Doel

Besluitvorming over initiatieven sneller en overzichtelijker laten verlopen zijn twee van de verbeterdoelen van de nieuwe Omgevingswet.
Dit komt o.a. tot uiting in de standaard termijn voor het afgeven van een omgevingsvergunning. Die is 8 weken, ook in geval van een buitenplanse OPA waar gebruik wordt gemaakt van het advies van de raad. Als voor de inhoudelijke behandeling meer tijd nodig is, kan het college het besluit verdagen met 6 weken.

Deze doelen zijn een belangrijk kader bij het bepalen van de categorieën van gevallen waarvoor een bindend advies ingesteld zou kunnen worden. Ook de rol van college en gemeenteraad zijn daarbij van belang.

Rolverdeling

In essentie blijft de rolverdeling tussen de gemeenteraad en het college van B&W na de inwerkingtreding van de Omgevingswet onveranderd. De gemeenteraad stelt kaders vast, en het college geeft uitvoering aan deze kaders (en toetst of initiatieven passen binnen de door de gemeenteraad vastgestelde kaders). Daarnaast houdt de gemeenteraad gedurende het beleids- en besluitvormingsproces vinger aan de pols en stuurt op de gewenste doelen. Dat is met de komst van de Omgevingswet niet anders.
Ook in de nieuwe situatie is het college van B&W het bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning. Het college krijgt wel meer bevoegdheden bij de uitvoering van het beleid en de gemeenteraad is nadrukkelijker belast met de hoofdlijnen en het monitoren van de resultaten.

Adviesrecht

Er dient kritisch te worden gekeken voor welke gevallen de raad adviesrecht wenselijk acht en hoe het proces geregeld moet worden om tijdig een besluit te kunnen nemen.

De wetgever gaat er vanuit 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 verbeterdoelen van die wet.

4. Doorlooptijd besluitvorming

Zoals onder paragraaf 3 al is aangegeven, is ook bij afwijkingen van het omgevingsplan de reguliere procedure van toepassing (in principe 8 weken, optioneel 6 weken verlening). Hoewel er enkele gevallen zijn waarbij de termijn kan worden verlengd (onder meer op verzoek van aanvrager of als bevoegd gezag dat beslist) is de planning van de raadscyclus – en daarmee het agenderen in de gemeenteraad – geen reden om de procedure te verlengen.

Wanneer de raad gebruik maakt van het adviesrecht en initiatieven benoemd waarvoor ze advies uit wil brengen, is het wenselijk dat gekeken wordt naar de vergadercyclus van de raad om te kunnen voldoen aan het behalen van de termijn van acht weken (+ zes in uitzonderlijke gevallen).

Geen vergunning van rechtswege, wel dwangsom

Een verschil ten opzichte van de huidige regelgeving is dat er geen vergunning van rechtswege meer kan ontstaan. Echter wanneer er niet tijdig beslist wordt op de aanvraag bestaat de mogelijkheid dat de aanvrager het college in gebreke stelt. Het college heeft vervolgens nog twee weken de tijd om een

besluit te nemen. Na het verstrijken van deze twee weken worden van rechtswege dwangsommen verbeurd. Dat is een onwenselijke situatie.

Vergaderdruk raad neemt toe
Zoals hiervoor is aangegeven moet het college tijdig kunnen besluiten op de aanvraag. Dit betekent dat het advies zo spoedig mogelijk geagendeerd moet worden in de raad. Ook tijdens het reces moet de raad in staat zijn deze besluiten te nemen. Hierdoor neemt de vergaderdruk toe.
Door goede werkafspraken te maken tussen college en raad moet dit voorkomen worden.

5. Geen adviesrecht
In de volgende gevallen van aanvragen voor buitenplanse OPA's, wordt geen bindend advies gevraagd aan uw raad. Het betreft gevallen waar het college onder het huidige regime ook bevoegd is te besluiten en/of waarvoor geen vvgb is vereist:

1. Aanvragen voor buitenplanse omgevingsplanactiviteiten die betrekking hebben op alle (kruimel)gevallen die op grond van art 2.12, lid 1 onder a, sub 2o Wabo per Algemene maatregel van bestuur (AMvB) zijn aangewezen en waarmee met een omgevingsvergunning kan worden afgeweken van het bestemmingsplan.

   De bevoegdheid daarvan ligt nu bij het college; hiervoor is dus geen vvgb nodig.
   Het gaat hierbij om de zogenaamde kruimelgevallen die in Bijlage II, artikel 4 Besluit omgevingsrecht (Bor) zijn opgenomen. Dit zijn bijvoorbeeld bepaalde bijgebouwen, dakkapellen, nutsvoorzieningen en antenne-installaties, gebruikswijziging van een bestaand gebouw. Daarnaast geldt de voorwaarde dat het aantal woningen niet mag toenemen (behalve bij toepassing van Bijlage II, artikel 4, onderdelen 9 (gebruikswijziging bouwwerken) en 11 (ander gebruik in strijd met planologisch regime) Bor).
   De lijst van kruimelgevallen vervalt onder het nieuwe omgevingswet;

2. Aanvragen voor een omgevingsvergunning die door het college van burgemeester en wethouders niet verleend zullen worden (geweigerd of buiten behandeling gesteld).

3. Aanvragen voor buitenplanse omgevingsplanactiviteiten die betrekking hebben op aanvragen om een vergunning omgevingsplanactiviteit die passen in ons beleid, waarbij geen sprake is van een strijdig belang met de instructieregels, instructies en voorbereidingsbesluiten volgens de artikelen 22.32 lid 2 en 22.33 uit de bruidsschat en waarbij sprake is van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.

6. Lijst buitenplanse omgevingsplanactiviteiten waarvoor adviesrecht wordt ingesteld

Transitiefase tijdelijk omgevingsplan naar volwaardig omgevingsplan
Bij inwerkingtreding van de Omgevingswet worden onder andere alle bestemmingsplannen en beheersverordeningen van onze gemeente omgezet naar het tijdelijke omgevingsplan/omgevingsplan van rechtswege. Dit tijdelijke omgevingsplan dient tijdens de transitiefase – vooralsnog tot 1 januari 2030 – te worden gewijzigd naar een volwaardig, gebiedsdekkend omgevingsplan dat voldoet aan de eisen van de Omgevingswet. In de tussentijd is het mogelijk om het omgevingsplan locatiegewijs te herzien maar dan wel met inachtneming van de nieuwe wettelijke eisen, de digitale vormgeving en instructieregels. Dit betekent dat het maken van 'postzegelplannen', zoals in de huidige praktijk gewoon is, zeker in het begin van de transitiefase, geen aantrekkelijke optie lijkt. Het opstellen van een nieuw, op de gemeente toegesneden omgevingsplan, is immers complex en vergt tijd.

De vergunningverlening van een buitenplanse omgevingsactiviteit kent een korte proceduretijd (8 weken). Het is aannemelijk dat initiatiefnemers daardoor de voorkeur hebben voor dit instrument in plaats van een planwijziging.
De verwachting is dan ook, dat de buitenplanse omgevingsplanactiviteit zeker in het begin van de transitiefase, veelvuldig zal worden toegepast.

Hoeveelheid adviezen
In de afgelopen raadsperiode (2018-nu) zijn er gemiddeld circa 3 vergunningen per jaar verleend waarvoor een vvgb is afgegeven. In alle gevallen heeft de gemeenteraad ingestemd met het afgeven van een vvgb. Daarnaast zijn er voor dergelijke activiteiten ook project- en/of

postzegelbestemmingsplannen (gemiddeld 6 per jaar) vastgesteld. Dit zijn bestemmingsplannen waarvoor een concreet (bouw)plan is opgesteld.
Het is moeilijk in te schatten voor hoeveel gevallen per jaar een advies van de raad gevraagd wordt, mede gezien de verwachting dat er gedurende de transitiefase veel buitenplanse OPA's zullen worden aangevraagd.

Uitgangspunten lijst adviesrecht
Bij het opstellen van de lijst zijn de volgende uitgangspunten in acht genomen:

- Het doel van de wet: besluitvorming over initiatieven sneller en overzichtelijker laten verlopen.
- De rolverdeling tussen raad en college (raad stelt kaders vast, college voert kaders uit).
- Bij het opstellen van de lijst is rekening gehouden met onderwerpen waarvoor in het verleden vvgb's zijn verleend en postzegelbestemmingsplannen zijn opgesteld.
- De onder paragraaf 5 aangegeven gevallen, waarvoor geen advies wordt gevraagd omdat het college onder het huidige regime ook bevoegd is te besluiten op deze gevallen en/of waarvoor geen vvgb is vereist
- De onder de (huidige) bestemmingsplannen/beheersverordeningen binnenplanse mogelijkheden. Adviesrecht geldt niet voor binnenplanse afwijkingsmogelijkheden.

De bijgevoegde lijst wordt tijdens de themabijeenkomst van 13 september a.s. aan uw raad gepresenteerd (zie bijlage 2).

7. Relatie met participatie in vergunningverleningstraject
De gemeenteraad kan buitenplanse omgevingsplanactiviteiten aanwijzen waarvoor het participatie verplicht. Een raadsvoorstel daartoe is in voorbereiding. In aangewezen gevallen is de aanvrager verplicht om een participatieproces vorm te geven en aan te geven wat er met de resultaten is gedaan. Er kan in de praktijk overlap zijn tussen de lijst van buitenplanse activiteiten waar de gemeenteraad over wil adviseren en buitenplanse activiteiten met verplichte participatie.

Over beide lijsten dient aparte besluitvorming plaats te vinden. Het is bijvoorbeeld mogelijk dat er meer gevallen zijn waarvoor verplichte participatie geldt, aangezien het de directe omgeving raakt, en minder gevallen waarover de raad advies wil geven, omdat het niet de gehele fysieke leefomgeving raakt.

8. OWO-samenwerking
Zoals u weet werken de OWO-gemeenten samen aan de acties die nodig zijn voor een goede invoering van de Omgevingswet. Ook ten aanzien van de te nemen raadsbesluiten, waaronder de verplichte participatie is het streven om te kijken naar harmonisatie.

Daarom worden dit informatieblad met de daarbij behorende lijst van de categorieën van gevallen voor bindend advies en het informatieblad over verplichte participatie met bijbehorende lijst ook aan de raden van Weststellingwerf en Opsterland voorgelegd.
Na de themabijeenkomst wordt er een integraal raadsvoorstel over de verplichte participatie en het bindend adviesrecht opgesteld. Dit raadsvoorstel ligt in alle drie de OWO-gemeenten ter besluitvorming voor. Het blijft daarbij uiteraard mogelijk dat er accentverschillen tussen de drie gemeenten worden gelegd.

Vervolg
Na de themabijeenkomst van 16 september wordt er een raadsvoorstel voorbereid. Besluitvorming staat op de raadsagenda van november 2021.

Bijlagen