



Raadsvoorstel

Datum 26 januari 2024

Onderwerp Instellen commissie Bindend adviesrecht

Portefeuillehouder Presidium

Samenvatting

De Omgevingswet regelt onder meer de adviesbevoegdheid van de gemeenteraad. Deze adviesbevoegdheid houdt kortgezegd in dat de gemeenteraad het recht heeft om het college van B&W te adviseren bij het verlenen van een omgevingsvergunning die in strijd is met het omgevingsplan. De gemeenteraad kan zelf bepalen of en voor welke gevallen waarin wordt afgeweken van het omgevingsplan hij een advies wil geven. Uw gemeenteraad heeft in februari 2021 met een raadsbesluit gevallen aangewezen waarbij zij het bindend adviesrecht heeft. Via een informatienota is de raad geïnformeerd over de wijze waarop de raad binnen de gestelde termijnen van het vergunningsproces advies kan geven aan het college. Om zo flexibel, snel en toch zorgvuldig als mogelijk de raad in staat te stellen om advies te geven wordt voorgesteld een commissie in te stellen.

Financiële gevolgen

Betreft doel	6.1.3. We zorgen voor een flexibel maar helder wettelijk kader en adequaat instrumentarium
Begroting wijzigen	Nee

Bijlagen

1. Informatienota proces adviesrecht d.d. 28 juli 2023 is
2. Categorieën gevallen waarop adviesrecht van toepassing is.

Openbaarheid

- ☒ Openbaar
☐ Geheim

De raad wordt voorgesteld te besluiten om:

1. Een commissie Bindend adviesrecht in te stellen
2. Het Reglement van Orde Raadsplein 2023 te wijzigen en daarin de volgende bepaling op te nemen:

Artikel 15b Commissie Bindend adviesrecht

1. De commissie Bindend adviesrecht bestaat uit de woordvoerders ruimtelijke ordening/leefomgeving.
2. De commissie wijst uit zijn midden een voorzitter en een plaatsvervangend voorzitter aan. De griffier draagt zorg voor ambtelijke ondersteuning van de commissie.
3. De commissie is belast met:
 - het adviseren aan de gemeenteraad over de inhoud en wijze van behandelen van het raadsbesluit Bindend advies;
 - het leveren van een bijdrage aan de periodieke evaluaties van werkwijze en totstandkoming van het Bindend advies.



Datum 26 januari 2024

4. De voorzitter roept de commissie bijeen als hij dit wenselijk acht. Hij bepaalt de dag, het aanvangstijdstip en plaats van vergadering.
 5. Vergaderingen van de commissie zijn openbaar wanneer er inhoudelijk gesproken wordt over het advies en kunnen in die gevallen zowel fysiek als digitaal worden gehouden.
 6. Vergaderingen van de commissie zijn niet openbaar voor zover het gaat over de wijze van totstandkoming van een advies en kunnen in die gevallen zowel fysiek, digitaal en schriftelijk worden gehouden
 7. Een vergadering kan worden geopend als de meerderheid van de fracties vertegenwoordigd is.
 8. De commissie bepaalt zijn eigen werkwijze.
 9. Van vergaderingen van de commissie wordt kort en zakelijk verslag opgemaakt. Dit wordt na vaststelling door de commissie naar de gemeenteraad gezonden.
3. In te stemmen met de werkwijze voor die gevallen waarover de raad in een reces- of verkiezingsperiode niet tijdig een besluit kan nemen.

Datum 26 januari 2024

Inleiding

Onderdeel van de Omgevingswet is de omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (Bopa). Zoals de naam al aangeeft, wordt met een dergelijke vergunning afgeweken van het omgevingsplan. [In uw vergadering van 7 februari 2022](#) (agendapunt 13) heeft u een lijst van categorieën vastgesteld (bijlage 2) met daarin opgesomd de gevallen waarin uw raad bindend advies aan het college uitbrengt. Uw raad is daarmee bindend adviseur. Dat betekent dat het college in die gevallen moet beslissen op de betreffende aanvraag omgevingsvergunning (verlenen dan wel onthouden van instemming) met inachtneming van het advies van de raad.

In de informatienota proces adviesrecht d.d. 28 juli 2023 (bijlage 1) is toegelicht hoe de raad tot een advies komt en werd aangekondigd dat u een voorstel zult ontvangen voor het instellen van een commissie bindend adviesrecht Omgevingswet als bedoeld in artikel 83 Gemeentewet.

Deze aankondiging wordt hieronder nader uitgewerkt.

Enkele fracties hebben in het themadebat Fysiek Leefomgeving in september 2023 bedenkingen geuit bij de democratische legitimiteit van een commissie die namens de raad besluiten neemt. Daarop is nieuw juridische advies ingewonnen. Op basis van geuite opmerkingen en nieuw juridisch inzicht is het voorstel is om een adviescommissie als bedoeld in artikel 84 Gemeentewet in te stellen die de raad adviseert over het te nemen besluit inzake het Bindend advies.

Kader

Gemeentewet (artikel 84), Omgevingswet, Algemene wet Bestuursrecht, Lijst met gevallen wanneer adviesrecht van toepassing is (bijlage 2). Zie voor meer duiding op het juridische kader [deze link](#).

Beoogd effect

Komen tot een passende wijze van totstandkoming raadsbesluit bindend advies bij buitenplanse omgevingsplanactiviteit, met inachtneming van de wettelijke beslistermijn.

Argumenten

1.1 Deze commissie doorbreekt geen democratische verhoudingen en draagt bij aan een adequate en vlotte besluitvorming over adviezen

Het uitgangspunt blijft een zo vlot mogelijke besluitvorming over die omgevingsplanactiviteiten waarvan de raad (bindend) adviseur van het college is. We willen een goede dienstverlener zijn aan inwoners en streven naar het halen van de wettelijke beslistermijn van 8 weken. In die gevallen dat we de 8 weken niet halen verlengen we de beslistermijn naar 14 weken.

De wettelijke grondslag voor de instelling van de eerdergenoemde bestuurscommissie is artikel 83 Gemeentewet. Aan een bestuurscommissie worden bevoegdheden overgedragen (gedelegeerd). Het omgevingsplan is naar zijn aard een besluit van algemene strekking, dat een verordenend karakter heeft. Het besluit tot vaststelling of wijziging daarvan dient om die reden bij de gemeenteraad te blijven liggen en kan niet worden gedelegeerd aan een bestuurscommissie. Ook is de door enkele fracties aangedragen beperkte democratische legitimiteit van deze commissie een zwaarwegend bezwaar.

In plaats van een bestuurscommissie artikel 83 kan wel een adviescommissie als bedoeld in artikel 84 Gemeentewet worden ingesteld. Aan deze commissie worden geen bevoegdheden overgedragen. Het primaat van de raad wordt daarmee dus niet doorbroken. De taak en bevoegdheid die deze commissie wel op zich kan nemen is het beoordelen van de voorliggende aanvraag en adviseren aan de raad over de inhoud van het bindend advies. Namens elke fractie kan een raadslid of burgerlid deel uitmaken van deze adviescommissie. Gedoeld wordt op de woordvoerders ruimtelijke ordening/leefomgeving. Daarmee is de verwachting dat, na (schriftelijke) consultatie van deze



Datum 26 januari 2024

commissie, het merendeel van de adviezen kan wordt geagendeerd als hamerstuk tijdens een besluitvormingsronde, al dan niet met kort debat.

1.2 Beslistermijn en consequentie van niet tijdig beslissen op aanvraag van een buitenplanse omgevingsplanactiviteit

Zoals in genoemde informatienota al uiteengezet, blijft het van belang dat aandacht wordt besteed aan de wettelijke beslistermijn van 8 weken, eenmaal te verlengen met maximaal 6 weken. De dan ontstane termijn van 14 weken is een zogeheten termijn van orde.

Het ongebruikt verlopen van die termijn kan ertoe leiden dat de aanvrager van de betreffende omgevingsvergunning het college schriftelijk in gebreke stelt wegens niet tijdig beslissen op zijn aanvraag. Het indienen van een dergelijke ingebrekestelling heeft tot gevolg dat binnen een (extra) termijn van twee weken alsnog een besluit op de aanvraag moet worden verzonden. Als dat niet lukt ontstaat voor de aanvrager vanaf de derde week na ontvangst van de ingebrekestelling aanspraak op een dwangsom wegens niet tijdig beslissen. Deze dwangsom wordt per dag berekend en bedraagt na 6 weken € 1.442,- (prijspeil 2023).

Uiteraard is het streven erop gericht om binnen 8 en waar dat niet lukt maximaal 14 weken een beslissing op de aanvraag te nemen en aan de aanvrager te verzenden. Het proces moet om die reden efficiënt zijn ingericht. Dit proces ziet er daarmee in de Zwolse vergaderpraktijk als volgt uit.

Scenario 1: De commissie geeft na consultatie (in week 3) aan dat het voorstel voor het geven van advies rechtstreeks geagendeerd kan worden voor een besluitvormingsronde.

Actie:	Tijdspad (Vangt aan op het moment dat de vergunningsaanvraag volledig is ingediend door inwoner of organisatie)
Griffie ontvangt bericht over aanstaand advies van de afdeling vergunningen (bestaande uit onderwerp, + korte inhoudelijke toelichting) en consulteert de commissie (schriftelijk) over wijze van behandelen. Wanneer hiertoe aanleiding is komt de commissie fysiek of digitaal bij elkaar.	Week 3
Concept vergunning plus conceptadvies in de overdracht naar de raad.	Week 6
Besluitvormingsronde raad/ advies naar college	Week 8 t/m 10
Besluit college – bekendmaking besluit	Week 8 t/m 10
Totaal aantal weken	Max 10



Datum 26 januari 2024

In dit scenario zal per geval besloten moeten worden tot verlenging van de termijn, als de acht weken termijn (net) niet wordt gehaald. Dit geldt in ieder geval voor de aanvragen die in bovenstaand schema een raadsbesluit krijgen in week 9 of 10.

Scenario 2: De commissie geeft na consultatie in week 3 aan dat het voorstel voor het geven van bindend advies besproken moet worden tijdens een vergadering van deze commissie voordat de raad een besluit kan nemen.

Actie:	Tijdspad (Vangt aan op het moment dat de vergunningsaanvraag volledig is ingediend door inwoner of organisatie)
Griffie ontvangt bericht over aanstaand advies van de afdeling vergunningen (onderwerp, + korte inhoudelijke toelichting) en consulteert de commissie schriftelijk over wijze behandelen. Wanneer hiertoe aanleiding is komt de commissie bij elkaar.	Week 3
Concept vergunning plus conceptadvies in de overdracht naar raad.	Week 6
Commissievergadering / raadsdebat	Mogelijk in week 8 t/m 11
Besluitvormingsronde raad/ advies naar college	Mogelijk in week 9 t/m 12
Besluit college – bekendmaking besluit	Week 9 t/m 12
Totaal aantal weken	Max 12

In die gevallen dat een behandeling door de commissie gewenst is zullen we de acht weken termijn zeker niet halen. Zodra een advies geagendeerd zal worden voor een commissiebehandeling zal er door het college besloten moeten worden tot een verlenging van de vergunningsprocedure met de eerdergenoemde zes weken, tot een totaal van 14 weken. Een commissievergadering zal dezelfde opzet en debatregels kennen als een raadsdebat. Waarbij de commissie dan dus geen besluit neemt maar een advies formuleert aan de raad.

Overigens bestaat de mogelijkheid om in overleg met de aanvrager van de omgevingsvergunning de uitgebreide procedure toe te passen¹. In dat geval bedraagt de beslistermijn 6 maanden. Duidelijk moet zijn dat de reguliere voorbereidingsprocedure de norm is en dat slechts bij uitzondering de uitgebreide procedure van toepassing mag worden verklaard. Van een dergelijke uitzondering is sprake bij “activiteiten die aanzienlijke gevolgen hebben of kunnen hebben op de fysieke leefomgeving” dan wel bij activiteiten “waartegen naar verwachting verschillende belanghebbenden bedenkingen hebben”. Tijdsgebrek aan de zijde van de raad is geen formeel argument dat kan leiden tot toepassen van deze

¹ Artikel 16.65 lid 1 aanhef en sub b. Omgevingswet



Datum 26 januari 2024

uitgebreide procedure.

3.1 Voor die uitzonderlijke gevallen dat de raad in het reces of verkiezingstijd niet tijdig een besluit kan nemen stellen we de volgende werkwijze voor.

Als de gemeente altijd tijdig een besluit wil nemen over een aanvraag voor een vergunning waarvoor advies met instemming nodig is, dan moet de raad in perioden van reces ook beschikbaar zijn voor besluitvorming. Zo is althans de redenering van de wetgever, of dit in de praktijk haalbaar is valt te bezien. Daarom stellen we voor de recesperiode de volgende werkafspraken voor.

- De ambtelijke organisatie probeert voor die gevallen waar informeel vooroverleg plaatsvindt zoveel mogelijk te voorkomen dat behandeling in het reces moet plaatsvinden. Dit kan door proactief met de initiatiefnemer te kijken naar de planning van de aanvraag. De behandelend ambtenaar kan de initiatiefnemer tijdens het informele vooroverleg adviseren op welk moment hij het beste zijn aanvraag kan indienen. Dit kan niet meer dan een inspanningsverplichting zijn. Het is immers aan de initiatiefnemer zelf om te bepalen wanneer hij zijn aanvraag indient.
- Wanneer het onverhoopt toch niet is gelukt de planning af te stemmen op het reces van de raad en er tijdens het reces een besluit nodig is om de wettelijke termijn te halen, dan zal de werkafpraak gelden dat het college zonder advies van de raad een besluit mag nemen.
- Als het college zonder advies van de raad een besluit op de aanvraag wil (kunnen) nemen, is dat echter alleen wettelijk toegestaan als het college voor die incidentele gevallen de raad eerst een (redelijke) termijn heeft gesteld waarbinnen de raad tot zijn advies kan komen².
- De raad zal in die gevallen dat zij een termijn gesteld krijgt moeten afwegen of het mogelijk en wenselijk is om tijdens het reces een vergadering te beleggen voor het geven van een bindend advies.

Alternatieve mogelijkheden

De raad kan besluiten af te zien van deze commissie. Zonder deze adviescommissie is de raad bestaat echter de kans dat vergunningsaanvragers langer moeten wachten op een besluit. Dit lijkt niet passend bij de beoogde doelen van de wet. De Omgevingswet streeft namelijk naar een zo optimaal mogelijke dienstverlening aan inwoners. Zo zijn vereenvoudiging en versnelling van vergunnings- en besluitvormingsprocessen uitgangspunten van de wet.

Maatschappelijk draagvlak & participatie

N.v.t.

Communicatie

Alle betrokkenen binnen raad, college en ambtelijke organisatie zijn op passende wijze worden geïnformeerd over dit proces.

Financiën

Het instellen van deze commissie heeft geen gevolgen voor de gemeentelijke begroting.

Risico's

N.v.t.

² artikel 3:6 Algemene wet bestuursrecht



Datum 26 januari 2024

Vervolg

De adviescommissie wordt voor het eerst (schriftelijk) geconsulteerd wanneer de eerste vergunningsaanvraag waarover.