Keuzenotitie adviesrecht omgevingsvergunning

Aanleiding

Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet verandert er een aantal belangrijke procedurele aspecten bij afwijking van het omgevingsplan (nu: bestemminsplan). Deze veranderingen bevinden zich op het snijvlak van het omgevingsplan en vergunningverlening, en daarmee ook op het snijvlak van de bevoegdheden van het college en de gemeenteraad. Deze onderwerpen behoeven nadere besluitvorming in 2021, zoals al eerder aangekondigd.

Keuzenota adviesrecht omgevingsvergunning

In deze notitie wordt een van de belangrijkste veranderingen toegelicht, namelijk adviesrecht van de raad bij de omgevingsvergunning. Er wordt ook een voorstel gedaan als opmaat naar de formele besluitvorming.
Met de voorbereidingsgroep voor deze avond is gekozen voor de vorm van een discussienota.
De nota start met informatie en context over het (verzwaard) adviesrecht. Daarna kunnen de gestelde vragen en een concept van een lijst met gevallen worden gebruikt om met elkaar het gesprek te voeren.

Toelichting afwijken van het bestemminsplan / omgevingsplan

De fysieke leefomgeving is continu in ontwikkeling. Het is onmogelijk om alle toekomstige activiteiten en initiatieven te voorzien. Het komt dan ook regelmatig voor dat een initiatiefnemer een plan heeft dat niet binnen het bestemmingsplan past, maar wel bijdraagt aan de gemeentelijke opgaven. In dat geval wordt voor het concrete initiatief afgeweken van het bestemmingsplan.
Onder de Omgevingswet zal dit in de basis niet anders zijn. Dit met de kanttekening dat het aantal afwijkingen wel kan worden beperkt door in het omgevingsplan meer ruimte en flexibiliteit te bieden voor gewenste ontwikkelingen. Dan nog zullen afwijkingen van het omgevingsplan nodig blijven, met name in de transitieperiode (2022-2030) wanneer het omgevingsplan nog in ontwikkeling is.

Wijziging als gevolg van de Omgevingswet behoeft bestuurlijke besluitvorming.

Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet verandert er een aantal belangrijke procedurele aspecten, die een behoorlijke impact hebben op de rol van de gemeenteraad en de werkprocessen van de gemeentelijk organisatie. Het meest in het oog springend is dat de huidige werkwijze voor de zogenoemde ‘verklaring van geen bedenkingen’ wordt omgekeerd. De gemeenteraad moet met de komst van de Omgevingswet op voorhand aanwijzen in welke gevallen nog bindend advies (zogeheten verzwaard adviesrecht) nodig is van de gemeenteraad voor afwijken van het omgevingsplan (zogeheten buitenplanse omgevingsplanactiviteit). In onderstaande paragraven wordt het (verzwaard) adviesrecht nader toegelicht, en wordt een concept voorstel gedaan voor besluitvorming over dit onderdeel.

(Verzwaard) adviesrecht

De gemeenteraad mag (*op grond van artikel 16.15a, onder b van de Omgevingswet*) een besluit nemen over categorieën van gevallen waarin hij advies wil geven bij afwijking van het omgevingsplan. Het is niet verplicht om een lijst van gevallen aan te wijzen. In deze discussienota geven wij een aanzet tot een gesprek over óf de raad deze bevoegdheid wil inzetten en zo ja, in welke gevallen.

Het huidige raadsbesluit *'aanwijzingslijst gevallen waarvoor geen verklaring van geen bedenkingen nodig is'* vervalt. Regelt de gemeenteraad niets, dan hoeft het college niet naar de raad voor activiteiten die in strijd zijn met het omgevingsplan (de buitenplanse omgevingsplanactiviteit). Wijst de gemeenteraad wél categorieën van gevallen aan, dan dient bij deze gevallen het advies van de gemeenteraad in acht te worden genomen.

De gemeenteraad moet bij het bepalen van de lijst voor verzwaard adviesrecht meewegen dat de Omgevingswet als doel heeft om besluitvorming over initiatieven sneller en overzichtelijker te laten verlopen. Ook wordt wettelijk de reguliere (korte) procedure van 8 weken gevolgd. Op basis van de doelen van de Omgevingswet kan worden gesteld dat enige terughoudendheid met het aanwijzen van categorieën van gevallen gewenst is. Het aanwijzen van een groot aantal categorieën aan gevallen heeft bovendien consequenties voor de raadcyclus omdat de reguliere procedure van 8 weken wordt gevolgd.

In aanmerking komen activiteiten met een grote (maatschappelijke) impact, en/ of activiteiten die niet in overeenstemming zijn met eerder door de gemeenteraad vastgestelde beleidskaders.

Overwegingen

Overwegingen bij het aanwijzen van gevallen voor (verzwaard) adviesrecht:

- Een van de verbeterdoelen van de Omgevingswet is om besluitvorming over initiatieven sneller en overzichtelijker te laten verlopen.
- Het aanwijzen van arbitraire of abstracte categorieën (bijv. 'activiteiten met een grote impact' of 'politiek gevoelig' brengt een risico op **onduidelijkheden en juridische procedures** met zich mee.
- Als de raad echt wil sturen dan pleit dit juist voor het zo concreet mogelijk aanwijzen van gevallen. Bijv. 'de bouw van meer dan … woningen'.
- Het aanwijzen van gevallen betekent dat aanvragen snel moeten worden geagendeerd bij de raad. Hoe om te gaan met bijv. zomerreces? (ingelaste spoedvergadering?)
- Omdat het vrijwel onmogelijk is om álle mogelijke gevallen die in de toekomst gaan spelen te ondervangen in deze lijst geven wij mee dat de lijst op verzoek van de raad, of op voorstel van het college, kan worden aangepast. In die zin is de lijst een 'dynamisch' document.

Dilemma

Helemaal geen categorieën van gevallen:
leidt tot snellere procedures (doel van de wet) en deregulering (ambitie raadsprogramma).
Echter, de raad heeft hiermee potentieel ook minder zeggenschap over bepaalde ontwikkelingen.
Het college weet van tevoren niet of de raad een initiatief dat afwijkt van het omgevingsplan wel wil.

Ruimhartig aanwijzen van gevallen:
leidt ertoe dat de raad aan het stuur zit bij zo veel mogelijk afwijkingen van het omgevingsplan.
Echter, tijdig beslissen op aanvragen is niet tot nauwelijks mogelijk, en doelen ten aanzien van dienstverlening worden niet gehaald.

Als er wordt gekozen om gevallen aan te wijzen, is het van belang dat er op zoek gegaan wordt naar de achterliggende gedachte bij de aanwijzing en die vertalen naar een concrete lijst van gevallen.

Voorstel

Als de raad ervoor kiest om het adviesrecht in te stellen voor bepaalde gevallen, hebben wij alvast ambtelijk een voorstel gemaakt voor de lijst met categorieën van gevallen. Deze is gebaseerd op:

1. De huidige lijst *Categorieën van gevallen waarin een verklaring van geen bedenkingen niet is vereist (artikel 6.5 lid 3 van het Besluit omgevingsrecht)* zoals vastgesteld door de gemeenteraad d.d. 12 oktober 2010 (Nr. B10-05846)

2. De handreiking Adviesrecht gemeenteraad bij afwijkingen van het Omgevingsplan van de VNG (oktober, 2020)
3. De resultaten van de werksessie over het Omgevingsplan met de gemeenteraad op d.d. 5 januari 2021
4. Op basis van de huidige praktijk (*inclusief analyse bezwaarschriften van afgelopen 2 jaar*), en met het oog op de doelen van de Omgevingswet. Hierbij zijn de volgende twee uitganspunten gehanteerd:
    a. Het gaat om activiteiten die aanzienlijke gevolgen (kunnen) hebben voor de fysieke leefomgeving, en
    b. Waartegen naar verwachting verschillende belanghebbenden bedenkingen zullen hebben

Overzichtstabel met concept lijst categorieën van gevallen voor buitenplanse omgevingsplanactiviteit.

No.	Gevallen buitenplanse omgevingsplanactiviteit	Adviesrecht gemeenteraad
1.	Omgevingsvergunningen, opgesomd in artikel 10.24 van het Omgevingsbesluit[1]	√
2.	Voorzieningen voor de grootschalige opwek en/of opslag van (duurzame) energie, zoals windturbines, zonnevelden, biomassacentrales en batterijparken.	√
3.	Het bouwen van een antennemast hoger dan 30 meter	√
4.	Het bouwen van dertig [30] of meer woningen (*inclusief appartementengebouwen)*	√
5.	Een (uitbreiding van een) gebouw, of het wijzigen van gebruik van gebouwen of gronden voor: maatschappelijke, bedrijfs- en kantoordoeleinden en detailhandel van meer dan 500 m2 b.v.o.	√
6.	Een (uitbreiding van een) gebouw, of het wijzigen van gebruik van gebouwen of gronden voor: Toeristisch-recreatieve en horecadoeleinden van meer dan 500 m2 vloeroppervlak b.v.o.;	√
7.	Oprichten en uitbreiden van gebouwen van een grondoppervlak van meer dan 200 m2 en/of een bouwhoogte van meer dan 10 meter (gemeten vanaf maaiveld), in gebieden die in de geldende Welstandsnota zijn aangewezen als 'Cultuurhistorisch Erfgoed' of 'monument'	√
PM	PM	
-	*Indien het college van burgemeester en wethouders voornemens is om de omgevingsvergunning te weigeren, is geen advies van de raad nodig.*	

[1] Dit betreffen een rijksmonumentactiviteit, Natura-2000 activiteiten en milieubelastende activiteiten, lozingsactiviteiten en stortingsactiviteiten waarbij belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kunnen optreden. Op deze activiteiten is wettelijk de uniforme openbare voorbereidingsprocedure (afdeling 3.4 Awb) van toepassing.