Raadsvergadering van 20 september 2022 Agendapunt 6

Onderwerp: Aanwijzingsbesluit adviesrecht gemeenteraad en verplichte participatie bij afwijkingen van het omgevingsplan

Schiermonnikoog, 7 juni 2022

Aan de Gemeenteraad

Voorgesteld besluit

1. De in de bijlage bij het ontwerp besluit genoemde situaties aan te wijzen als gevallen waarover de gemeenteraad bindend advies kan geven en waarbij verplichte participatie dient plaats te vinden bij afwijkingen van het omgevingsplan;
2. Dit besluit aan te halen als het “Aanwijzingsbesluit adviesrecht gemeenteraad en verplichte participatie bij afwijkingen van het omgevingsplan” en in werking te laten treden op de dag dat de Omgevingswet in werking treedt.

Beoogd effect

Het besluit geeft invulling aan de wettelijke bevoegdheid van de raad om bij ruimtelijke initiatieven die in strijd zijn met geldende bestemmingsplannen (binnenkort omgevingsplannen) een bindend advies te geven en participatie te verplichten. Het besluit geeft zowel het gemeentebestuur als initiatiefnemers en andere belanghebbenden helderheid over belangrijke voorwaarden die worden gehanteerd bij zwaardere ruimtelijke initiatieven. Die zijn uitgewerkt in acht categorieën.

Inleiding

Omgevingsvergunningen kunnen door het college worden verleend als het bestemmingsplan (binnenkort omgevingsplan) dat toestaat. Eventueel na toepassing van een vrijstelling die als mogelijkheid in het plan zelf is opgenomen. Staat het omgevingsplan een voorgenomen activiteit ook dan niet toe, dan kan ons college in afwijking van het omgevingsplan eventueel toch, gemotiveerd een vergunning verlenen.
De gemeenteraad kan categorieën van gevallen aanwijzen, waarin het college niet zomaar van het omgevingsplan mag afwijken om een vergunning te verlenen. In die gevallen wordt de raad om bindend advies gevraagd. Ook kan de gemeenteraad het besluit nemen om in die gevallen participatie verplicht te stellen. De wettelijke basis daarvoor vormt de Omgevingswet in de artikelen 16.15 en 16.55. In het bijgaand ontwerp raadsbesluit zijn die bevoegdheden in zeven concrete categorieën uitgewerkt. De achtste en laatste categorie geeft de raad adviesbevoegdheid, in het geval ons college een voorgenomen initiatief politiek gevoelig acht, en/of het onderwerp maatschappelijke onrust veroorzaakt. Per situatie kan dan ook over de wijze van participeren worden besloten.

Achtergrondinformatie

a. Het bindend raadsadvies

De bevoegdheidsverdeling tussen het college en de raad
De wetgever kent de gemeentelijke bevoegdheid tot vergunningverlening toe aan burgemeester en wethouders. Het college toetst vergunningaanvragen aan wettelijke eisen, maar ook aan de voorschriften en vrijstellingsbepalingen van het bestemmingsplan. Als er geen beletselen zijn wordt de vergunning verleend. Direct of met toepassing van een vrijstellingsprocedure die in het bestemmingsplan is opgenomen. Of door toepassing van de zgn. “kruimelgevallenregeling” van het rijk.

Wat nu als de vergunningaanvraag hoe dan ook in strijd is met het bestemmingsplan (binnenkort Omgevingsplan) en het college toch mogelijkheden ziet om ruimtelijk mee te werken aan het initiatief? Dan komt de raad in beeld. We vergelijken de huidige en de aankomende praktijk.

De huidige situatie: 'verklaring van geen bedenkingen (VVGB)
Bouwplannen passen dus niet altijd in het bestemmingsplan en het is soms ook niet mogelijk om via de zogenaamde kruimelgevallenregeling medewerking te verlenen. We noemen dat buitenplanse initiatieven. Onder de huidige wetgeving kan het college dan uitsluitend een omgevingsvergunning verlenen met instemming van de gemeenteraad. Voor activiteiten in strijd met het bestemmingsplan kan de gemeenteraad in de huidige situatie beslissen dat er 'geen bedenkingen' zijn, met een zogenoemde verklaring van geen bedenkingen, ofwel vvgb. Deze praktijk vervalt onder de Omgevingswet.

De nieuwe praktijk: het adviesrecht vervangt de VVGB
Onder de Omgevingswet is het precies omgekeerd. Dan wijst de gemeenteraad gevallen aan waarin een bindend advies nodig is van de raad om af te wijken van het omgevingsplan. Als de gemeenteraad een negatief advies over het voorliggende initiatief geeft, dan mag het college de omgevingsvergunning niet verlenen. Dit adviesrecht van de gemeenteraad werkt dus verplichtend naar ons college toe. Wij mogen daar niet van afwijken. Vandaar dat we spreken van een bindend raadsadvies.

Zorgvuldigheid bij het aanwijzen van categorieën van gevallen
Wij adviseren uw raad om bij het bepalen van de lijst mee te laten wegen dat de Omgevingswet als doel heeft om besluitvorming over initiatieven sneller en overzichtelijker te laten verlopen. Het spreekt voor zich dat het bindend advies de proceduretijd beïnvloedt. Dit pleit voor het beperken van het aantal gevallen van bindend advies.

b. Verplichte participatie in twee vormen.

Verplichtend naar de gemeente toe.
Participatie is een belangrijk onderdeel van de Omgevingswet. En het is verplicht voor het bevoegd gezag. De gemeente moet ervoor zorgen dat alle belanghebbenden hun meningen kunnen geven over een visie of plan. Zoals een Omgevingsvisie of een Omgevingsplan, die allebei belangrijke gemeentelijke beleidsbeslissingen bevatten. Belanghebbenden zijn bijvoorbeeld inwoners, bedrijven, verenigingen, scholen. Diverse gemeenten werken met een Participatienota, waarin alle beleidsterreinen waarin de gemeente actief is worden gekoppeld aan geschikte participatiemogelijkheden. Wij denken momenteel na over de invulling van participatiebeleid op de schaal van Schiermonnikoog en komen daarvoor specifiek bij uw raad op terug.
Het is wel belangrijk om deze vorm van participatie los te zien van de verplichte participatie voor initiatiefnemers, die in dit voorstel bedoeld wordt.

Verplichtend naar initiatiefnemers toe
Verplichte participatie vinden wij in bepaalde situaties geboden als een initiatiefnemer een omgevingsvergunning aanvraagt waarvoor het omgevingsplan geen ruimte biedt. Een hierboven al buitenplans initiatief genoemd. Het is aan uw raad om die situaties formeel te bepalen. Een goed aansluitingspunt vinden wij die gevallen, die zijn opgenomen in de lijst voor uw bindend advies. In de door u aan te wijzen gevallen is de initiatiefnemer verplicht te laten zien hoe hij belanghebbenden bij de aanvraag heeft betrokken. De wetgever laat hem echter vrij in de wijze waarop hij de belanghebbenden bij de aanvraag betrekt. Dat betekent dat wij op dit punt marginaal mogen toetsen, wat neerkomt op de check bij een vergunningaanvraag of doeltreffende participatie redelijkerwijs heeft plaatsgevonden.
Dit laat onverlet dat de gemeente aan initiatiefnemers kan aangeven wat zij als doeltreffende participatie ziet, in de specifieke omstandigheden van de desbetreffende vergunningaanvraag. In het vooroverleg met de aanvrager en/of adviseurs kan dat expliciet naar voren worden gebracht.
Wij zullen overigens bij alle vergunningaanvragers aandringen op goed overleg met de omgeving, ook in die gevallen waarin de vergunning juridisch eenvoudig verleend worden.

Argumenten

Het adviesrecht biedt de gemeenteraad de mogelijkheid om een oordeel te vellen over plannen die niet in het omgevingsplan passen.
Door het aanwijzingsbesluit kan de gemeenteraad gebruikmaken van het adviesrecht. De raad geeft advies over de wenselijkheid om buiten de vastgestelde ruimtelijke kaders te treden bij de in de lijst genoemde gevallen.

De raad geeft participatie een uitdrukkelijke plek bij plannen die niet in het omgevingsplan passen.
Participatie is een wezenlijk onderdeel van de Omgevingswet. De verplichte participatie zoals opgenomen in de aanwijzingslijst betreft een specifieke toepassing van participatie en is logischerwijs gekoppeld aan het bindend advies.

De lijst kan altijd worden aangepast als de ervaring leert dat dit wenselijk is.
Wanneer de Omgevingswet in werking treedt doen we ervaring op. Mocht deze werkwijze vanuit de bestuurspraktijk en/of jurisprudentie bijstelling behoeven, dan kan er een nieuw besluit door de raad worden genomen.

Raadsbesluit nodig over adviesrecht en participatie
De gemeenteraad moet tijdig een formeel besluit nemen over de gevallen waarin hij advies wil geven en inspraak wil verplichten. Regelt de gemeenteraad niets, dan is er geen juridische basis voor advisering door de raad bij activiteiten die in strijd zijn met het omgevingsplan.

Eenvoudige en korte procedures
De gemeenteraad moet bij het bepalen van de lijst meewegen dat de Omgevingswet als doel heeft om besluitvorming over initiatieven sneller en overzichtelijker te laten verlopen. Ook bij afwijkingen van het omgevingsplan is de reguliere procedure van toepassing (in principe 8 weken, optioneel 6 weken verlenging). Hoewel er enkele gevallen zijn waarbij de termijn kan worden verlengd is de planning van de raadscyclus – en daarmee het agenderen in de gemeenteraad – wettelijk gezien geen reden om de procedure te verlengen. Dit pleit zoals ook hierboven aangegeven voor zorgvuldige aanwijzing van categorieën van gevallen.

Kosten en dekking

Aan de uitvoering van dit voorstel zijn geen specifieke kosten verbonden. Alle kosten voor implementatie van de Omgevingswet worden gedekt via het beschikbare budget voor uitvoering van deze wet.

Risico's of kanttekeningen

Bij het gebruik van het adviesrecht wordt de behandeltermijn van 8 weken waarschijnlijk niet gehaald. Dit levert het risico op dat de aanvrager een beroepschrift kan indienen bij de rechter tegen het niet tijdig beslissen, wat kan resulteren in een boete. Om dit te voorkomen kan ons college de behandeltermijn éénmaal met 6 weken verdagen. Daarmee ontstaat er extra behandeltijd. In enkele gevallen kunnen wij besluiten om de uitgebreide voorbereidingsprocedure van 26 weken toe te passen. Als de termijn niet wordt gehaald betekent dat overigens niet dat de vergunning automatisch (van rechtswege) wordt verleend.

Planning en uitvoering

Het besluit treedt in werking op het moment dat de Omgevingswet in werking treedt. Vooralsnog is dat 1 januari 2023. Vóór deze datum dient dit besluit (dat algemeen verbindende voorschriften bevat) op de wettelijk voorgeschreven wijze te worden bekendgemaakt. Ook bekijken we op welke wijze we inwoners, bedrijven en adviseurs het beste kunnen informeren over het bindend adviesrecht en de verplichte participatie bij buitenplanse omgevingsplaninitiatieven.

Burgemeester en wethouders van de gemeente Schiermonnikoog,

de secretaris,	de burgemeester,
R. Thedinga	I. van Gent