Gemeente Bergen op Zoom

Aan de leden en burgerleden
van de gemeenteraad
van Bergen op Zoom

Uw kenmerk		Ons kenmerk	U24-004427	Datum	19 september 2024
Uw brief		Beh. door		Doorkiesnr.	
Onderwerp:	bevoegdheden gemeenteraad bij omgevingsvergunningen onder de Omgevingswet	Afdeling	Ruimtelijke Ontwikkeling en Vergunningverlening	Bijlage(n)	1

Beste leden en burgerleden,

U heeft op meerdere momenten aangegeven betrokken te willen worden bij vergunningverlening wanneer van het omgevingsplan wordt afgeweken. Het college probeert, binnen de mogelijkheden die wet- en regelgeving bieden, om zoveel mogelijk invulling te geven aan het begrip ‘samenwerkingsdualisme’ zoals genoemd in het Bestuursakkoord ‘ Samen Bergen Verzetten’. We willen bij het beoordelen van initiatieven ook het principe volgen van “ja, mits” in plaats van “nee, tenzij”.

In deze brief willen wij u informeren over de rol en de mogelijkheden van de raad bij het verlenen van omgevings-vergunningen onder de Omgevingswet.

Rol- en bevoegdheidsverdeling
Elke juridische beslissing die een gemeente maakt, moet uiteindelijk gebaseerd zijn op een wet. Binnen de gemeente zijn er drie bestuursorganen: de raad, het college en de burgemeester. Elk bestuursorgaan heeft duidelijke rollen en bevoegdheden. De raad controleert, maakt regels en stelt kaders vast. Het college en de burgemeester voeren deze uit. De rolverdeling komt voort uit de leer van de ‘trias politica’, ofwel de scheiding der (wetgevende, uitvoerende en controlerende) machten en is nodig voor een goed functionerend democratisch bestuur.

Dit geldt ook voor het omgevingsrecht waar de Omgevingswet onder valt. Een voorbeeld van een kaderstellend besluit is het vaststellen van de omgevingsvisie. Daarover beslist dus de raad. De bevoegdheid om een omgevingsvergunning te verlenen om af te wijken van het omgevingsplan is een uitvoeringshandeling. Daarover beslist dus het college.

Tot 1 januari 2024 regelde de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) hoe omgevingsvergunningen moesten worden afgegeven. Nu doet de Omgevingswet dat. In de Omgevingswet staat duidelijk aangegeven wie bevoegd is om een bepaalde beslissing te nemen. Of dat gedaan moet worden door de raad of door het college. Ook staat in die wet beschreven welke procedure gevolgd moet worden.

Soms mag alleen een bepaald bestuursorgaan een taak uitvoeren. Een taak kan dan niet worden overgedragen. Dit geldt ook voor de procedure die gevolgd moet worden. Deze bevoegdheden, rollen en verantwoordelijkheden zijn vastgelegd in de wet en kunnen alleen aan anderen worden toebedeeld wanneer de wet dat uitdrukkelijk toestaat.

Jacob Obrechtlaan 4
4611 AR Bergen op Zoom
Contact: www.bergenopzoom.nl

Postbus 35
4600 AA Bergen op Zoom
I www.bergenopzoom.nl

T 140164
F (0164) 24 53 56
KvK 20169091

B nv BNG rek. nr. 28.50.00.942
B IBAN: NL41BNGH 0285000942
B BIC: BNGHNL2G

Bergen op Zoom, gemeente op de Brabantse Wal

Mandaat / delegatie
Delegeren is juridisch gezien iets anders dan mandateren. Bij delegatie geeft een bestuursorgaan zijn bevoegdheid om besluiten te nemen volledig aan een ander. Die ander wordt dan verantwoordelijk voor de besluiten. Het bestuursorgaan dat de bevoegdheid delegeert, heeft die bevoegdheid daarna niet meer - en gaat er dus niet meer over.

Bij mandaat mag iemand anders in naam van een bestuursorgaan een besluit nemen, maar het bestuursorgaan behoudt de uiteindelijke beslisbevoegdheid. Degene die de bevoegdheid geeft, blijft verantwoordelijk en verliest zijn bevoegdheid niet. Mandateren gebeurt bijvoorbeeld zodat ambtenaren in naam van het college kunnen beslissen en brieven kunnen ondertekenen. De taak is dan toebedeeld aan een ambtenaar, maar het college blijft verantwoordelijk voor het besluit.

Kortom, delegeren gaat verder dan mandateren, omdat bij delegeren ook de bevoegdheid wordt weggegeven.

De bestuurlijke en juridische betekenis van deze twee begrippen is anders dan hoe we ze gebruiken in de alledaagse taal. Wanneer we dan spreken over 'delegeren', bedoelen we eigenlijk vaak 'mandateren'. Met "zij heeft een taak gedelegeerd aan hem", is gevoelsmatig het beeld dat hij de taak uitvoert, maar dat zij wel de verantwoordelijkheid blijft dragen. In juridische zin zou dit dus eigenlijk 'mandateren' zijn.

Mandaat en delegatie worden geregeld In de Algemene wet bestuursrecht. Die wet stelt grenzen aan de mogelijkheden van mandateren en delegeren. Mandaat van college aan de raad (of omgekeerd) is niet mogelijk. Ook kunnen bevoegdheden van het college niet worden gedelegeerd aan de raad. De raad kan wel bepaalde besluiten aan het college delegeren. Of en wanneer mandaat of delegatie mogelijk is, staat in de wet. Bevoegdheden kunnen niet buiten de wet om worden overgedragen, bijvoorbeeld door een toezegging, raadsmededeling, motie of amendement. Dat mag niet. Er moet, zoals dat formeel heet, een wettelijke grondslag zijn voor het overdragen van bevoegdheden.

Het college is vanuit de Omgevingswet het bevoegd gezag voor het beslissen op aanvragen voor omgevingsvergunningen. Dat wil zeggen dat het college altijd het besluit op deze aanvragen neemt. We mogen deze bevoegdheid niet delegeren aan een ander bestuursorgaan, maar wel mandateren binnen de ambtelijke organisatie. Dat was al zo onder de oude wet (Wabo) en dat blijft hetzelfde onder de nieuwe Omgevingswet. De Omgevingswet verandert niets aan deze bevoegdheidsverdeling. Dit betekent dat de raad vanuit de wet geen rol heeft bij het beslissen op omgevingsvergunningen. Dat is zo geregeld in de wet, omdat het verlenen van een omgevingsvergunning een uitvoeringshandeling is.

De Omgevingswet maakt hierop nog wel een uitzondering. Dat is wanneer van het omgevingsplan moet worden afgeweken en er sprake is van vooraf aangewezen categorieën van gevallen waarvoor het 'bindend adviesrecht' van de raad geldt. Op die uitzondering gaan we nu dieper in.

Bindend Adviesrecht
Niet altijd past een ruimtelijk initiatief binnen het omgevingsplan. Dan dient het initiatief te worden afgewezen. Maar soms heeft een initiatief voldoende (maatschappelijke) waarde om toch medewerking te verlenen. Als gemeentelijke overheid willen we goede initiatieven immers mogelijk maken. Daarom volgen we ook zoveel mogelijk het principe 'ja, mits' in plaats van 'nee, tenzij'.

Het initiatief wordt dan een 'buitenplanse omgevingsplanactiviteit' genoemd en daarvoor kan een omgevingsvergunning worden verleend. Dit betekent dat het omgevingsplan zelf niet gewijzigd wordt, maar wel dat ervan wordt afgeweken om een initiatief mogelijk te maken. Deze flexibiliteit heeft de wetgever bewust in de omgevingswet opgenomen.

Mag de raad dan helemaal niets van een concreet initiatief vinden waarbij van het omgevingsplan moet worden afgeweken? Nee, in bepaalde gevallen mag de raad dat wél. Dat zijn de gevallen waarvoor het 'bindend adviesrecht' geldt. Onder het oude recht heette dat de 'verklaring van geen bedenkingen'.

Voordat het college een positief besluit kan nemen op de aanvraag, moet de raad dan om advies worden gevraagd over het ruimtelijke initiatief. Het advies van de raad is voor bindend voor het college. Dat betekent dat wij niet anders kunnen beslissen dan wat de raad adviseert. Het dient hierbij te gaan om grote ontwikkelingen die veel impact hebben op de omgeving en veel mensen in de buurt raken. Bijvoorbeeld bij een omvangrijk zonnepark, meerdere windturbines in het buitengebied of een hoog woongebouw binnen stedelijk gebied.

De raad kan zelf beslissen welke gevallen onder dit bindend adviesrecht vallen. Deze keuze heeft de raad al op 21 april 2022 gemaakt, voordat de Omgevingswet van kracht werd (zie besluit: RVB22-0003). We hebben de lijst met gevallen bijgevoegd aan deze brief. Voorafgaand aan de besluitvorming van 21 april 2022 hebben raad en college uitgebreid met elkaar gesproken over de categorieën van gevallen die onder het adviesrecht vallen. Wat betreft de categorieën van gevallen waarvoor advies nodig is, is zoveel mogelijk aangesloten bij hoe het eerst ging onder de oude wet (Wabo), zodat de dienst-verlening onder de Omgevingswet hetzelfde blijft.

Indien de raad van mening is om meer betrokken te worden bij bepaalde ontwikkelingen, kan besloten worden om de lijst met gevallen waarvoor advies nodig is aan te passen of uit te breiden. Op die manier kunt u wel betrokken worden bij een initiatief. Een aandachtspunt is dan wel om te zorgen dat praktisch uitvoerbaar blijft. Het is niet haalbaar en werkbaar als de raad bij elke aanvraag waar van het omgevingsplan wordt afgeweken zijn mening moet geven.

Het is niet mogelijk om van geval tot geval te beoordelen of een initiatief aan de raad wordt voorgelegd. De Omgevingswet bepaalt dat de gevallen waarvoor het adviesrecht geldt, vóóraf moeten worden vastgesteld. Het moet immers voor initiatief-nemers duidelijk zijn wanneer een aanvraag langs de raad moet gaan. De spelregels moeten voor initiatiefnemers aan de voorkant duidelijk zijn, omdat iemand nu eenmaal het recht heeft te weten waar hij aan toe is. Het gaat hier dus om rechts-zekerheid.

Bij het 'bindend advies' mag de raad alleen argumenten gebruiken die te maken hebben met een 'evenwichtige toedeling van functies aan locaties'. Dit laatste is een begrip uit de Omgevingswet. Het betekent dat u moet beoordelen of het initiatief past bij de locatie in relatie tot de omgeving. Dit is een bredere afweging dan het criterium van een 'goede ruimtelijke ordening' onder het oude recht. Bij uw advies moet u onder de Omgevingswet ook rekening houden met zaken zoals milieu, veiligheid, infrastructuur, gezondheid en sociale veiligheid. Uw advies dient goed onderbouwd te worden en moet voldoen aan de eisen van de Algemene wet bestuursrecht. Dit betekent dat u eventueel ook zelf onderzoek moet (laten) uitvoeren als u van mening bent dat een initiatief niet voldoet aan het criterium van een 'evenwichtige toedeling van functies aan locaties'.

Samenvattend
Wij begrijpen dat u in bepaalde gevallen uw oordeel wilt geven over een ruimtelijke ontwikkeling. Wij willen zoveel mogelijk invulling geven aan het begrip 'samenwerkingsdualisme' zoals genoemd in het Bestuursakkoord 'Samen Bergen Verzetten' maar zijn hierbij wel gebonden aan wet- en regelgeving.

De raad en het college hebben alléén een bevoegdheid of rol, als daar een wettelijke grondslag voor is. Deze bevoegd-heid kan niet via, bijvoorbeeld, een motie worden gecreëerd. Bij het nemen van beslissingen over aanvragen voor omgevingsvergunningen kunnen 'mandaat' en 'delegatie' niet door elkaar worden gebruikt. Deze begrippen hebben een formele juridische betekenis.

Het college is bevoegd om op aanvragen omgevingsvergunningen te beslissen. Deze beslisbevoegdheid kan niet aan de raad worden overgedragen. Voor bepaalde gevallen heeft de raad besloten dat een bindend advies van de raad nodig is

voordat het college een besluit neemt. Alleen als een aanvraag valt onder zo'n geval, kan (en moet) het college eerst bij de raad advies inwinnen. Dit advies moet het college opvolgen.

Om de betrokkenheid van de raad bij ruimtelijke ontwikkelingen, die niet passen binnen het omgevingsplan, te vergroten, kan de raad de lijst met gevallen waarvoor bindend advies nodig is aanpassen. Het is wel belangrijk om ervoor te zorgen dat het verlenen van omgevingsvergunningen praktisch uitvoerbaar blijft.

Contact
Wij vertrouwen erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd. Voor nadere informatie kunt u eventueel contact opnemen mevrouw Y.W. (Yonna) Theunis, manager van de Afdeling Ruimtelijke Ontwikkeling en Vergunningverlening, telefonisch bereikbaar via 0164-277628, of per email y.theunis@bergenopzoom.nl.

Met vriendelijke groet,
het college van burgemeester en wethouders van Bergen op Zoom,

secretaris,

mr. drs. ing. M. van Vliet

burgemeester,

drs. M. Mulder MSc.

Bijlage 1 gevallen (bindend) advies met instemming onder de Omgevingswet

Wanneer het college van burgemeester en wethouders voornemens is een positief besluit te nemen over een aanvraag omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit, waarbij op grond van artikel 16.65 Omgevingswet de uitgebreide voorbereidingsprocedure (afdeling 3.4 Algemene wet bestuursrecht) van toepassing is of kan worden verklaard, is een advies met instemming vereist in de volgende gevallen:

Binnen stedelijk gebied, indien vóór inwerkingtreding van de Omgevingswet het geval niet onder de zogenoemde 'kruimellijst' als bedoeld in artikel 4 bijlage II Bor (oud) viel, in geval dat:

- het gaat om het oprichten of uitbreiden van een bouwwerk, geen gebouw zijnde, met een hoogte van meer dan 15 meter of met een hoogte van meer dan 20 meter indien het een lichtmast betreft;
- het gaat om het oprichten of uitbreiden van een gebouw, waarbij met meer dan 20% van één of meer maten als opgenomen in het omgevingsplan wordt afgeweken;
- het een zonnepark, windmolenpark of andere vorm van commerciële energieopwekking betreft, tenzij het om minder dan 10 zonnepanelen of zonnepanelen op platte daken gaat;
- het gaat om woningbouw of omvorming naar wonen, met inbegrip van bijgebouwen, dat niet passend is binnen de indicatie van de woningvoorraad van de gemeente;
- het gaat om het wijzigen van gebruik van onbebouwde gronden ten behoeve van bouwen;
- het een activiteit betreft waarbij de omgevingswaarden aanzienlijk worden overschreden;
- sprake is van een toename van stikstofdepositie waardoor intern en/of extern salderen noodzakelijk is.

Op bedrijventerreinen, indien vóór inwerkingtreding van de Omgevingswet het geval niet onder de zogenoemde 'kruimellijst' als bedoeld in artikel 4 bijlage II Bor (oud) viel, in geval dat:

- het gaat om het oprichten of uitbreiden van een bouwwerk, geen gebouw zijnde, met een hoogte van meer dan 15 meter of met een hoogte van meer dan 20 meter indien het een lichtmast betreft;
- het gaat om het oprichten of uitbreiden van een gebouw, waarbij met meer dan 20% van één of meer maten als opgenomen in het omgevingsplan wordt afgeweken;
- het een grondgebonden zonnepark, windmolenpark of andere vorm van commerciële energieopwekking betreft, tenzij het om een warmte koude opslaginstallatie (wko) van minder dan 50 m2;
- het gaat om woningbouw of omvormen naar wonen;
- het een activiteit betreft waarbij de omgevingswaarden aanzienlijk worden overschreden;
- sprake is van een toename van stikstofdepositie waardoor intern en/of extern salderen noodzakelijk is.

In het buitengebied, indien vóór inwerkingtreding van de Omgevingswet het geval niet onder de zogenoemde 'kruimellijst' als bedoeld in artikel 4 bijlage II Bor (oud) viel, in geval dat:

- het gaat om het oprichten of uitbreiden van een bouwwerk, geen gebouw zijnde, met een hoogte van meer dan 15 meter of met een hoogte van meer dan 20 meter indien het een lichtmast betreft;
- het gaat om het oprichten of uitbreiden van een gebouw, waarbij met meer dan 20% van één of meer maten als opgenomen in het omgevingsplan wordt afgeweken;
- het een grondgebonden zonnepark, windmolenpark of andere vorm van commerciële energieopwekking betreft, tenzij het gaat om één windmolen lager dan 20 meter of om een warmte koude opslaginstallatie (wko) van minder dan 50 m2;
- het gaat om woningbouw of omvorming naar wonen, met inbegrip van bijgebouwen, met uitzondering van voormalig agrarische bedrijfswoningen;
- het gaat om het wijzigen van gebruik van onbebouwde gronden ten behoeve van bouwen;
- het gaat om de vestiging, uitbreiding of omschakeling naar een recreatieve functie, waaronder zowel dag- als verblijfsrecreatie wordt begrepen;
- sprake is van een functiewijziging en/of een toename van bebouwing, welke leidt tot aantasting van de ecologische kenmerken en waarden van het (aangrenzend) gebied;
- het een activiteit betreft waarbij de omgevingswaarden aanzienlijk worden overschreden;
- sprake is van een toename van stikstofdepositie waardoor intern en/of extern salderen noodzakelijk is.

Jacob Obrechtlaan 4
4611 AR Bergen op Zoom
Contact: www.bergenopzoom.nl

Postbus 35
4600 AA Bergen op Zoom
I www.bergenopzoom.nl

T 140164
F (0164) 24 53 56
KvK 20169091

B nv BNG rek. nr. 28.50.00.942
B IBAN: NL41BNGH 0285000942
B BIC: BNGHNL2G

Bergen op Zoom, gemeente op de Brabantse Wal