

Memo



Voor : Presidium van de gemeenteraad van Bergeijk

Van : Griffier/afdeling MR/afdeling DV

Afdeling : Maatschappij en Ruimte

Datum : dinsdag 28 november 2023

Onderwerp : Procedure adviesrecht gemeenteraad-Omgevingswet/vergunningaanvragen in afwijking van het Omgevingsplan

Beste leden van het presidium,

In deze memo wordt een voorstel aan u gepresenteerd voor een werkwijze/procedure-afspraken in het kader van het bindend adviesrecht van de gemeenteraad onder de nieuwe Omgevingswet (per 1 januari 2024).

Inleiding.

De gemeenteraad besloot op 1 november 2022 vast te stellen in welke gevallen de gemeenteraad advies wenst te geven op aangevraagde omgevingsvergunningen die in strijd zijn met het Omgevingsplan (per 1 januari 2024). Het advies van de gemeenteraad is bindend en het college zal in de besluitvorming op een aangevraagde omgevingsvergunning dit advies op moeten volgen.

Door de gemeenteraad aangewezen gevallen:

- a. Woningbouwontwikkelingen binnen de bebouwde kom vanaf 5 woningen;
- b. De bouw van meer dan één woning buiten de bebouwde kom;
- c. Nieuwbouw en/of uitbreiding van maatschappelijke voorzieningen zoals scholen, sporthallen en gemeenschapshuizen vanaf 200 m²;
- d. - nieuwbouw of uitbreiding detailhandel binnen de kern 't Hof buiten 'het kernwinkelgebied' en;
- nieuwbouw en uitbreiding van detailhandel in de kernen Riethoven, Westerhoven, De Weebosch, Luyksgestel en 't Loo en kernwinkelgebied 't Hof vanaf 100 m²;
- e. Nieuwbouw en uitbreiding van bedrijven in buitengebied vanaf milieucategorie 3 en hoger;
- f. Alle ontwikkelingen die plaatsvinden in het kader van de grootschalige energieopwekking (windmolens, zonneparken groter dan 1,5 ha, biocentrales, mestvergistingscentrales);
- g. Functiewijziging van terreinen vanaf 1000 m², waarbij de belasting op de omgeving (bijvoorbeeld qua geluid, geur, luchtkwaliteit, verkeersdruk etc.) wordt vergroot;
- h. Uitbreidingen van veehouderijbedrijven of daarmee vergelijkbare agrarische bedrijven;
- i. Aanleg van fietspaden;
- j. Aanleg van wegen.

Gevolgen bindend adviesrecht voor vergunningprocedure

Risico: Het adviesrecht van de gemeenteraad kan het tijdig beslissen op een vergunningaanvraag in gevaar brengen.

Onder de Omgevingswet moeten binnen 8 weken (een eenmalige verlenging met 6 weken is mogelijk) op aanvragen omgevingsvergunning voor het afwijken van het omgevingsplan worden beslist door het college. Gaat het bij deze aanvraag om een geval waarover de gemeenteraad gebruik maakt van het adviesrecht, dan geldt die termijn van 8 weken (+6) ook en moet de gemeenteraad dus binnen zeer korte termijn zijn advies afgeven, zodat het college nog binnen de termijn kan beslissen.

Wordt er niet tijdig besloten op een aanvraag omgevingsvergunning, dan ontstaat er onder de Omgevingswet géén vergunning van rechtswege. Aanvragers kunnen het college wel in gebreke stellen, met mogelijk een dwangsom als gevolg. Uit financieel oogpunt is dat een onwenselijke

situatie, zeker als het vaak voorkomt. Dat is schadelijk voor het imago van de gemeente, met mogelijk minder vertrouwen in de gemeente als gevolg.

Onder de huidige wet kennen we het begrip 'verklaring van geen bedenkingen' die de gemeenteraad in specifieke gevallen af moet geven voordat het college kan besluiten om omgevingsvergunningen in afwijking van het geldende bestemmingsplan te verlenen. De standaard beslistermijn is in de huidige situatie echter een stuk langer, namelijk 26 weken.

Mogelijkheden om de gevolgen te beperken

Het adviesrecht van de gemeenteraad kan het tijdig beslissen op een vergunningaanvraag dus in gevaar brengen. Welke opties zijn er om dit risico te beperken?

1. Besluiten om de uitgebreide voorbereidingsprocedure toe te passen

Het college heeft de mogelijkheid de uitgebreide voorbereidingsprocedure van toepassing te verklaren, al dan niet op verzoek van de aanvrager. Bij die keuze is vereist dat:

- a) de aangevraagde activiteit aanzienlijke gevolgen heeft of kan hebben voor de fysieke leefomgeving; en
- b) naar verwachting verschillende belanghebbenden bedenkingen zullen hebben tegen de activiteit (bijvoorbeeld blijkend uit de verplicht te voeren omgevingsdialoog).

Daarbij moet de aanvrager (als hij hierom niet heeft verzocht) voorafgaand aan het nemen van het besluit over de toe toepassen procedure een zienswijze kunnen indienen. Het inwinnen van advies van de gemeenteraad over het besluit op de aangevraagde omgevingsvergunning is op zichzelf geen geldig motief voor toepassing van de uitgebreide voorbereidingsprocedure. In een concrete situatie kunnen de criteria a en b wel aan de orde zijn en biedt de uitgebreide procedure uitkomst voor het termijnprobleem. Deze mogelijkheid is daarmee in veruit de meeste gevallen geen reële oplossing.

2. Beperken van de categorieën waarover geadviseerd moet worden.

De gemeenteraad kan de keuze maken om niet over alle vergunningaanvragen te adviseren, maar bijvoorbeeld enkel over politiek en/of maatschappelijk gevoelige initiatieven. De gemeenteraad van Bergeijk heeft hierover echter al een besluit genomen op 1 november 2022 (zie inleiding). Het besluit omtrent de gekozen categorieën waarvoor het bindend adviesrecht geldt, zal de raad ná één jaar evalueren. Op basis hiervan kunnen andere keuzes gemaakt worden.

3. Aanpassen werkwijze/ maken van procedure-afspraken

Raad, college en ambtelijke organisatie kunnen er voor kiezen om de bestuurlijke besluitvormingsprocedure zo aan te passen dat deze beter geïntegreerd kan worden in de vergunningprocedure. Zo zou de vergaderfrequentie van de raad kunnen worden opgevoerd ten behoeve van de advisering over vergunningaanvragen waarbij wordt afgeweken van het omgevingsplan. De vraag is of het aantal aanvragen dat jaarlijks binnenkomt een verhoging van de vergaderdruk van de gemeenteraad rechtvaardigt. Tot op heden is dit niet het geval (onder de huidige wet kan ook via een uitgebreide procedure 'buitenplans' van het geldende bestemmingsplan worden afgeweken), maar de verwachting is dat na 1 januari 2024 relatief veel aanvragers zullen kiezen voor afwijking van het omgevingsplan via een aanvraag omgevingsvergunning. Dit komt dan met name voort uit de onbekendheid van het nieuwe instrument 'omgevingsplan'.

Voorstel werkwijze

Voorgesteld wordt om géén aanpassing te doen in het huidige vergaderschema van de raad, maar wel een aanpassing te doen in het proces/de termijnen voor aanlevering van raadsvoorstellen waarbij het adviesrecht geldt. De voorgestelde aanpassing verlaagt het risico dat het college niet binnen de geldende termijnen een beslissing kan nemen op de vergunningsaanvraag én voorkomt extra vergaderdruk voor de gemeenteraad. De voorgestelde werkwijze luidt als volgt:

Voorstel werkwijze

1. Aan de agenda van Commissie Grondgebied Zaken wordt standaard het agendapunt: 'ingekomen aanvragen bindend adviesrecht' toegevoegd.
2. Aangevraagde omgevingsvergunningen, waarop het adviesrecht van toepassing is, worden direct na ontvangst kenbaar gemaakt aan de gemeenteraad als ingekomen stuk en aangekondigd bij het agendapunt genoemd onder het eerste bullit. Ook indien de aanvraag nog niet compleet is en nog moet worden aangevuld.
3. Het college doet een voorstel aan de gemeenteraad. Het advies omtrent het raadsbesluit kan in principe enkel zijn: advies om 'vergunning te verlenen' of 'vergunning te weigeren'.
4. Uitgangspunt is dat het raadsvoorstel vóór behandeling in de raad, eerst wordt geagendeerd door behandeling in de eerstvolgende Commissie Grondgebied Zaken. Agendering kan, in afwijking van de normale aanlevertermijnen, tot uiterlijk 48 uur voor de betreffende commissie GZ.
5. In afwijking van het voorgaande kan een raadsvoorstel omtrent het adviesrecht ook direct worden geagendeerd voor een raadsvergadering. Dit kan enkel met voorafgaande schriftelijke toestemming van het presidium én indien de termijnen geen andere behandelwijze mogelijk maken.

Uitvoering.

Parallel aan de raadsprocedure vindt:

1. toetsing aan de indieningsvereiste plaats. Zitten alle benodigde gegevens bij de aanvraag? De beslistermijn begint pas te lopen als de aanvraag compleet is.
2. inventarisatie plaats van strijdigheden met het omgevingsplan en de kwaliteit van de onderbouwing waarom met het initiatief toch sprake is van een evenwichtige toedeling van functies met behoud van een veilige en gezonde leefomgeving (voorheen: 'goede ruimtelijke ordening'). Voor sommige aspecten zullen adviezen van derden nodig zijn;
3. overige toetsing van de aanvraag plaats (Besluit bouwwerken leefomgeving, de opvolger van het Bouwbesluit).

Het raadsvoorstel zal betrekking hebben op de onderdelen van het plan als vermeld onder 2.

Daarnaast zal de termijn voor behandeling van een aanvraag omgevingsvergunning in strijd met het omgevingsplan standaard met 6 weken worden verlengd als sprake is van adviesrecht van de gemeenteraad.

Tenslotte.

1. De Omgevingswet gaat in principe uit van integraliteit: het toetsingskader van aanvragen om omgevingsvergunning is breder dan onder de huidige Wet met de huidige bestemmingsplannen. Zo zijn eisen die aan uiterlijk van gebouwen worden gesteld (welstand) onderdeel van het Omgevingsplan: als de adviescommissie constateert dat sprake is van strijdigheid met redelijke eisen van welstand, betekent dit dat er sprake is van strijdigheid met het Omgevingsplan. Dit zou kunnen betekenen dat een initiatief alleen al vanwege een negatief welstandadvies aan de gemeenteraad moet worden voorgelegd.
2. En raadsbesluit kan in principe enkel zijn: advies om 'vergunning te verlenen' of 'vergunning te weigeren'. In beide gevallen moet sprake zijn van motivering van het besluit op ruimtelijke motieven: waarom is wel/niet sprake van een 'evenwichtige toedeling van functies met behoud van een veilige en gezonde leefomgeving'. Een 'ja, mits....' of 'nee, tenzij....' leidt (afhankelijk van de zwaarte van de gestelde voorwaarden) in principe tot een weigering, eventueel gevolgd door een nieuwe aanvraag voor een aangepast plan.