Gemeente Heerde

cittaslow

Raadsvoorstel

Raadsvergadering:	11 december 2023
Commissie:	27 november 2023
Agendapunt:	8.
Onderwerp:	Bindend adviesrecht - Omgevingswet
Afdeling:	ROW
Opsteller:	Niek Haverkamp
Telefoonnummer:	0578-699494
E-mailadres	n.haverkamp@heerde.nl
Portefeuille:	S.J.L. Nienhuis
Programma:	Ruimtelijke ontwikkeling

De raad besluit om:

1. gelet op artikel 16.15a van de Omgevingswet een lijst (bijlage 2) vast te stellen met aangewezen gevallen van buitenplanse omgevingsplanactiviteiten, waarover de raad een bindend advies uitbrengt;
2. de lijst met aangewezen gevallen voor bindend advies te evalueren na één jaar na inwerkingtreding van de Omgevingswet;
3. de nieuwe werkwijze in te laten gaan op het moment dat de Omgevingswet in werking treedt.

Inleiding
Op 1 januari 2024 treedt de Omgevingswet in werking. Deze wet gaat over de gewenste inrichting van de fysieke leefomgeving en bevat instrumenten om daarop te sturen voor zowel rijk, provincie, waterschap als ook voor de gemeente. De wet definieert het begrip "fysieke leefomgeving" niet, maar geeft een niet uitputtende opsomming van onderdelen die ertoe behoren, zoals bouwwerken, infrastructuur, lucht, water, bodem, natuur enz.

In deze wet worden onder meer 26, nu nog sectorale wetten, samengebracht tot één nieuwe regeling waarbij de regels integraal met elkaar samenhangen.

De doelen van de Omgevingswet (ofwel de verbeterdoelen van de stelselherziening) zijn als volgt:
1. Inzichtelijk omgevingsrecht;
2. Leefomgeving centraal;
3. Ruimte voor lokaal maatwerk;
4. Snellere besluitvorming.

De Omgevingswet introduceert een aantal (nieuwe) instrumenten. De omgevingsvisie en het omgevingsplan worden hier kort uiteengezet.

In de omgevingsvisie legt de gemeente haar strategische ambities en beleidsdoelen voor de fysieke leefomgeving voor de lange termijn vast. De gemeente stelt één omgevingsvisie voor het hele grondgebied vast.

Het omgevingsplan bevat algemene regels van de gemeente voor de fysieke leefomgeving, die bijdragen aan de strategische ambities en beleidsdoelen uit de omgevingsvisie. Iedere gemeente heeft één omgevingsplan onder de Omgevingswet. Als de Omgevingswet in werking treedt, heeft iedere gemeente direct een (tijdelijk) omgevingsplan van rechtswege. Het tijdelijke deel van het omgevingsplan bestaat uit: (ruimtelijke) regels uit verschillende vervallen instrumenten (o.a. alle bestemmingsplannen) en vervallen rijksregels over activiteiten (de zogenaamde bruidsschatregels). Gemeenten krijgen tot 1 januari 2032 de tijd om het tijdelijke deel van het omgevingsplan en andere regels over de fysieke leefomgeving om te zetten naar een nieuw definitief omgevingsplan.

Aan initiatieven die straks niet rechtstreeks passen in het omgevingsplan en waarvoor het omgevingsplan ook geen toereikende binnenplanse afwijkingsmogelijkheden bevat, kan in beginsel na inwerkingtreding van de Omgevingswet op twee manieren worden meegewerkt.

1. De omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (Bopa), en;
2. Wijzigen van het omgevingsplan.

De bevoegdheid voor het verlenen van een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (Bopa) ligt bij het college van B&W. De bevoegdheid tot vaststellen (en wijzigen) van het omgevingsplan ligt in beginsel bij de gemeenteraad, maar die kan deze bevoegdheid op onderdelen delegeren naar het college.

<u>De rol van de raad bij een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (Bopa)</u>
De Omgevingswet kent verschillende verbeterdoelen, waaronder de snellere besluitvorming. Dat is ook de reden dat – ook wanneer moet worden afgeweken van het omgevingsplan – de reguliere procedure van toepassing is. Met een reguliere procedure wordt bedoeld dat een besluit op een aanvraag binnen acht weken moet worden genomen en dat er slechts een eenmalige verlenging van zes weken mogelijk is. Wanneer betrokkenheid van de raad binnen dit korte tijdsbestek aan de orde

is, is per definitie sprake van een langere doorlooptijd. De beslistermijn van 8 weken komt dan onder druk komt te staan.

De wetgever heeft met de snellere besluitvorming ook de rolverdeling tussen raad en college willen versterken: de raad gaat over de kaders en stelt daarbij zowel de omgevingsvisie als ook het omgevingsplan vast. En het college handelt binnen die kaders door te besluiten over aanvragen om af te wijken van het omgevingsplan binnen de bandbreedte van de omgevingsvisie.

Toch zijn er situaties waarbij het, gelet op de rol van de raad, wenselijk kan zijn voor de raad om een bindend advies aan het college mee te geven. De wetgever heeft hierin voorzien en legt in de artikel 16.15a van de Omgevingswet de mogelijkheid vast voor een bindend adviesrecht. Het gaat bij bindend advies alleen om situaties waarbij het college een besluit moet nemen over een aanvraag omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (Bopa). Het advies van de gemeenteraad is dus bindend: bij een negatief advies van de raad zal het college van burgemeester en wethouders de omgevingsvergunning moeten weigeren.

Waarom moet de raad voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet een besluit nemen over het bindend adviesrecht?
De Bopa is in zekere zin vergelijkbaar met de omgevingsvergunning onder het huidige recht waarbij de motivering een goede ruimtelijke onderbouwing moet bevatten (Artikel 2.12, eerste lid onder a, sub 3 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht). Onder de Omgevingswet gaat de rol van de gemeenteraad echter veranderen. In het huidige recht moet de raad een verklaring van geen bedenkingen (VVGB) afgeven voor een omgevingsvergunning voor een buitenplanse afwijking. De raad wordt dus standaard betrokken, tenzij de gemeenteraad zelf vooraf heeft beslist dat dat niet nodig is. Onder de Omgevingswet heeft de raad nog wel een bindend adviesrecht, maar alleen voor de gevallen die de raad vooraf zelf heeft aangewezen.

Zorgvuldigheid staat voorop
Op 19 september 2022 heeft een sessie over het bindend adviesrecht met de klankbordgroep Omgevingswet plaatsgevonden. In periode daarna is de raad meerdere keren actief geïnformeerd over het bindend adviesrecht. Zo heeft onder andere op 25 september een themaraad plaatsgevonden over dit onderwerp.

Het bindend adviesrecht voor gevallen die de raad vooraf zelf heeft aangewezen is een nieuwe manier van werken. Een nieuwe manier van werken vraagt om zorgvuldigheid en een goede samenwerking tussen het college van B&W en de gemeenteraad. Een evaluatie na één jaar na inwerkingtreding van de Omgevingswet is om deze reden een must en daarom onderdeel van dit voorstel.

Beoogd doel
Een besluit van uw raad omtrent het bindend adviesrecht.

Bevoegdheid / Juridisch kader
Artikel 16.15a van de Omgevingswet.

Eerdere besluitvorming en kaders
25 september 2023 Themaraad bindend adviesrecht

Argumenten

1.1 Een lijst met aangewezen gevallen

Uw raad wordt voorgesteld om het bindend adviesrecht vorm te geven door middel van een lijst met aangewezen gevallen (bijlage 2). De keuze voor het plaatsen van gevallen op deze lijst is gebaseerd op twee factoren:

- het gaat om omgevingsplanactiviteiten met een grote impact op de fysieke leefomgeving en;
- er spelen veel belangen en de verwachting is dat er meerdere belanghebbenden zullen zijn.

De lijst (bijlage 2) kan na vaststelling van het definitieve omgevingsplan aangepast worden door ook gevallen aan te wijzen die in strijd zijn met de doelen zoals deze in het definitieve omgevingsplan worden omschreven. Vooralsnog wordt eerst met een tijdelijk omgevingsplan gewerkt en beschikt de gemeente nog niet over een definitief omgevingsplan. Het opnemen van dergelijke gevallen is daarom nog niet mogelijk.

Voordelen

Het voordeel van een lijst met aangewezen gevallen is dat gevallen die niet op de lijst staan sneller afgehandeld kunnen worden. De raad hoeft hier immers niet bij betrokken te worden. Dit draagt bij aan een snellere afhandeling en besluitvorming: een belangrijk verbeterdoel van de Omgevingswet.

Nadelen

Een nadeel van een lijst met aangewezen activiteiten kan zijn dat achteraf toch gevallen kunnen voorkomen waar de raad bindend advies had willen geven, de aangewezen gevallen zijn immers limitatief. Hierbij kan wel de kanttekening worden geplaatst dat het college de raad altijd om advies kan vragen, ook al is dit niet vooraf aangewezen. Het advies van de raad is in dergelijke gevallen dan niet bindend.

1.2 Evaluatie van de lijst

Voorgesteld wordt om na een jaar na inwerkingtreding van de Omgevingswet te evalueren, nadat enige ervaring is opgedaan met deze werkwijze. Als de wet eenmaal is ingevoerd en een jaar met de lijst is gewerkt blijkt of de lijst aanpassing behoeft. Mogelijk ontbreken er nog categorieën van gevallen, waar de raad toch graag een bindend advies voor wil uitbrengen of heeft de raad een bindend advies voor gevallen waar dat niet nodig is.

Kanttekeningen

Het bindend adviesrecht kan ook anders worden vormgegeven. Naast een lijst met aangewezen aangevallen, zoals beschreven onder argument 1.1, kan het bindend adviesrecht ook als volgt worden vormgegeven.

- De omgekeerde kruimellijst
- Geen activiteiten aanwijzen

1.1 Alternatieve optie 1 – De omgekeerde kruimellijst

Onder de huidige wet- en regelgeving bestaat de ‘kruimellijst’ (zie bijlage 3). Deze lijst is ook terug te vinden in bijlage II, artikel 4 van het Besluit omgevingsrecht (Bor), behorende bij de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). In al deze gevallen is het al dan niet verlenen van toestemming van de gevraagde activiteiten een bevoegdheid van het college. Daarnaast is op de ‘kruimellijst’ de reguliere procedure van toepassing, wat inhoudt dat binnen 8 weken een besluit moet worden genomen. In al deze kruimelgevallen heeft de raad geen formele rol.

Na de inwerkingtreding van de Omgevingswet bestaat de zogenoemde kruimellijst niet meer. Desondanks kan er voor worden gekozen worden om de kruimellijst te behouden door te stellen dat alle gevallen, die boven de kruimellijst uitstijgen worden aangewezen als gevallen waarbij de raad

bindend adviesrecht heeft. Gevallen of activiteiten in afwijking van het omgevingsplan die binnen de kaders van de kruimellijst vallen kunnen zonder bindend advies van de raad behandeld worden.

Voordelen
Het voordeel van de omgekeerde kruimellijst is dat het college veel ruggespraak heeft met de gemeenteraad. Deze werkwijze is ook vergelijkbaar met de huidige werkwijze, omdat net als nu veel gevallen worden voorgelegd aan de gemeenteraad.

Nadelen
En groot nadeel van de omgekeerde kruimellijst is dat veel gevallen de kruimellijst overstijgen. Door deze gevallen aan te wijzen voor bindend adviesrecht zal dit veel van de ambtelijke capaciteit vragen. Er moet immers voor veel aanvragen een raadsvoorstel worden voorbereid.

Daarnaast vraagt deze optie ook veel van de raad zelf. De termijn van 8 weken moet immers in het oog worden gehouden. Dit betekent dat de raad wellicht vaker moet vergaderen of er moet in veel gevallen toch voor een uitgebreide procedure worden gekozen. Dit is in strijd is met een belangrijk doel van de Omgevingswet: een snellere besluitvorming. Bovendien leert de ervaring dat in veel gevallen behandeling in de raad een formaliteit is en bij behandeling in de raad wordt afgedaan als hamerstuk. Bijvoorbeeld omdat het een kleine ontwikkeling betreft met nauwelijks impact op de omgeving of omdat er geen andere belanghebbenden zijn.

1.2 Alternatieve optie 2 - Niets aanwijzen
Een andere alternatieve optie is om geen enkel geval aan te wijzen waarvoor de raad een bindend advies uitbrengt. Het college behoudt in dergelijke gevallen uiteraard wel de mogelijkheid om de raad (of commissie) om advies te vragen in het geval van ontwikkelingen met een grote impact op de fysieke leefomgeving, ontwikkelingen met meerdere belangen en belanghebbenden of een politieke impact. Het advies van de raad is dan niet bindend.

Voordelen
Het voordeel van deze optie is dat de procedures een stuk sneller kunnen worden doorlopen. Het is ook een optie waarbij het ambtelijk apparaat en de raad zelf veel minder worden belast. Er hoeven immers minder (procedurele) stappen te worden doorlopen.

Nadelen
Het nadeel van deze optie is dat de gemeenteraad geen (formele) rol heeft in het geval van buitenplanse omgevingsplanactiviteiten. Een kanttekening hierbij is natuurlijk dat het college de commissie/gemeenteraad altijd om advies kan vragen. Het advies heeft dan echter geen bindend karakter.

Geld
N.v.t.

Communicatie
Op 19 september 2022 heeft een sessie over het bindend adviesrecht met de klankbordgroep Omgevingswet plaatsgevonden. De presentatie is als bijlage 4 toegevoegd. Op 25 september 2023 heeft een themaraad plaatsgevonden over dit onderwerp.

Uitvoering
Aan de raad wordt voorgesteld de nieuwe werkwijze in te laten gaan op het moment dat de Omgevingswet in werking treedt.

Advies commissie(s)
De commissie adviseert behandeling als B-onderwerp.

Heerde, 26 september 2023

Het college van Heerde
drs. J.W. Wiggers, burgemeester
B. van Zuthem, gemeentesecretaris

Bijlagen:
1. Raadsbesluit
2. Een lijst met aangewezen gevallen voor bindend advies;
3. De omgekeerde kruimellijst voor bindend advies;
4. Presentatie klankbordgroep 19 september 2022;
5. Presentatie themaraad 25 september 2025.

Ter inzage:
geen