OWO-samenwerking
Samen sterker!

Procesnotitie adviesrecht raad BOPA OWO-gemeenten

30 april 2024

1. Aanleiding

Op 1 januari 2024 is de Omgevingswet in werking getreden. Eén van de doelen van deze wet is snellere besluitvorming. Dit betekent dat voor bijna alle omgevingsvergunningen er een beslistermijn van 8 weken geldt. Ook wanneer het adviesrecht van de raad van toepassing is. Onder het oude regiem was voor de gevallen waarbij de raad een verklaring van geen bedenkingen gaf de uitgebreide voorbereidingsprocedure van toepassing (26 weken).

Reguliere voorbereidingsprocedure
De raad heeft in een aantal gevallen waarbij van het omgevingsplan wordt afgeweken adviesrecht. Dit zijn de gevallen die de raad eerder reeds heeft vastgesteld. De omgevingsvergunning waarop het adviesrecht van toepassing kan zijn is een BOPA, een buitenplanse omgevingsplanactiviteit. Een BOPA moet in de basis worden voorbereid met de reguliere voorbereidingsprocedure. De beslistermijn van een reguliere voorbereidingsprocedure is 8 weken en mag eenmalig verlengd worden met 6 weken. In de praktijk komt dit neer op een beslistermijn van maximaal 14 weken. Onder de Omgevingswet vervalt de verklaring van geen bedenkingen. Het adviesrecht is de opvolger van de verklaring van geen bedenkingen. De raad moet tijdig het advies op de BOPA geven, zodat het college binnen de beslistermijn van maximaal 14 weken op de BOPA aanvraag om omgevingsvergunning kan beslissen. Wanneer het college binnen deze termijn geen besluit neemt, kan de aanvrager gebruikmaken van de Wet dwangsom en in beroep gaan bij niet tijdig beslissen.

Wet dwangsom bij niet tijdig beslissen
Wanneer het college niet binnen maximaal 14 (8+6) weken een besluit neemt, kan de aanvrager gebruikmaken van de Wet dwangsom bij niet tijdig beslissen. Dit kan, maar hoeft niet. Dit is een keuze die een aanvrager heeft. Wanneer een aanvrager gebruik maakt van de Wet dwangsom dan betekent dat een dwangsom van maximaal € 1.442,- euro verbeurd kan worden. Vanaf het moment dat de dwangsom gaat lopen (na 2 weken) kan de aanvrager in beroep gaan bij de rechtbank en een besluit afdwingen via de rechter.

Leeswijzer
De termijn van 8 weken wordt niet gehaald met de huidige werkwijze en aanlevertermijnen. Deze notitie geeft weer op welke wijze de beslistermijn van 8 weken en van 14 weken alsnog gehaald kunnen worden. Daarbij wordt voorgesteld om het verzwaard principebesluit in te voeren zodat de raad in het voortraject betrokken wordt bij een aanvraag om omgevingsvergunning. De voor- en nadelen van deze procedures worden in deze notitie verder uitgewerkt. Als alternatief kan de raad er ook voor kiezen om een speciale commissie in te stellen. Ook dit alternatief wordt in deze notitie besproken.

2. Uitwerking beslistermijn 8 weken aan de hand van voorbeeld

Een BOPA (Buitenplanse Omgevingsplan Activiteit) is een omgevingsvergunning waarbij er afgeweken wordt van het Omgevingsplan. Voor deze BOPA is in een aantal gevallen een advies van de gemeenteraad nodig, op basis van de eerder vastgestelde lijst van gevallen waarin de raad het bindend adviesrecht wil toepassen. In dat geval doorloopt de aanvraag om omgevingsvergunning de volgende processtappen.

Week 1	Ontvangst vergunningaanvraag en bijbehorende stukken, registratie in zaaksysteem en toewijzing aan behandelaar. Uitzetten van interne en externe adviezen. In overleg met griffie ruimte reserveren/inplannen in een raadsvergadering.
Week 2 en 3	Ambtelijke toetsing: een zo volledig mogelijke toetsing van de vergunning. Ontvangst van de interne en externe adviezen en eventueel een verzoek om aanvullingen/aanpassing plan te doen.
Week 4, 5 en 6	Griffie en gemeentesecretaris aanhaken. Aanvraag wordt voorgelegd aan het college, met een ambtelijk advies.
Week 5	Stukken naar de raad, met advies college.
Uiterlijk in week 6	Raadsvergadering, waarop BOPA besproken wordt en raad een advies uitbrengt.
Week 7	Ontvangst advies van de raad. Inhoudelijke beoordeling BOPA door de behandelaar. Opstellen van de beschikking inclusief alle adviezen. Bestuurlijke besluitvorming.
Uiterlijk in week 8	Bestuurlijke besluitvorming afgerond verzenden van de beschikking.

<u>Conclusies:</u>

1. De beslistermijn van 8 weken is kort. In een periode van 8 weken is het in de meeste gevallen niet mogelijk om een grondige inhoudelijke beoordeling te verzorgen.
   In regionaal verband zijn samenwerkingsafspraken gemaakt met de ketenpartners, waarin is vastgelegd dat men binnen twee weken advies zal uitbrengen. Deze termijn is meegenomen in bovenstaand schema. Als alles in één keer goed gaat, is de termijn van 8 weken haalbaar, al zal dit in praktijk betekenen dat de stukken soms pas een dag voor de collegevergadering enkele dagen voor de raadsvergadering toegestuurd kunnen worden. Dit wordt als onwenselijk gezien. De organisatie zal zich inzetten voor het vinden van meer tijd, maar is daarbij ook afhankelijk van externe adviseurs (FUMO, Provincie, Welstand, Veiligheidsregio etc.)
2. In week 6 van de proceduretermijn zal een raadsvergadering ingepland moeten worden. Dit betekent dat er specifiek voor BOPA's extra raadsvergaderingen ingepland zullen moeten worden. Indien er in die procedureweek van de BOPA al een raadsvergadering staat ingepland dan zullen de stukken voor die vergadering worden aangeleverd, waardoor een extra raadsvergadering niet nodig is.
3. Geen ruimte voor commissievergaderingen/agendacommissie: vanwege de krappe beslistermijn is er geen ruimte om commissievergaderingen/agendacommissie te houden. De stukken voor de BOPA zullen rechtstreeks naar de raad worden verzonden. Griffie heeft beperkte tijd voor het verzenden van de stukken. Vanwege de korte beslistermijn zal de griffie ook snel moeten handelen, wat neerkomt op een toename in de documentenstroom tussen griffie en raad.

4. Voor de inhoudelijke beoordeling hebben de behandelaren 2 week. Dit is een erg korte periode, waardoor de kans op fouten groter wordt. Dit brengt risico's met zich mee.

3. Uitwerking beslistermijn van 14 weken aan de hand van voorbeeld

Een BOPA (Buitenplanse Omgevingsplan Activiteit) is een omgevingsvergunning waarbij er afgeweken wordt van het Omgevingsplan. Voor deze BOPA is in een aantal gevallen een advies van de gemeenteraad nodig, op basis van de eerder vastgestelde lijst van gevallen waarin de raad het bindend adviesrecht wil toepassen. In dat geval doorloopt de aanvraag om omgevingsvergunning de volgende processtappen. Indien er inhoudelijke gronden zijn waardoor de beslistermijn wordt verlengd met 6 weken, doorloopt de aanvraag de volgende processtappen.

Week 1	Ontvangst vergunningaanvraag en bijbehorende stukken, registratie in zaaksysteem en toewijzing aan behandelaar. Uitzetten van interne en externe adviezen. Contact met griffie, proces afgestemd.
Week 2 en 3	Ambtelijke toetsing: een zo volledig mogelijke toetsing van de vergunning. Ontvangst van de interne en externe adviezen en eventueel een verzoek om aanvullingen/aanpassen plan te doen.
Week 4	Inhoudelijke ambtelijke toetsing – agenderen voor het overleg met PFO.
Week 5	Bespreking in het PFO.
Week 6	Bespreking in het college, waarbij het college een pre-advies doet aan de raad. Stukken worden aangeleverd bij de griffie voor de volgende raadsvergadering.
Week 7	*Buffer / verzenden verlengingsbrief*
Week 8	Vergunning moet in deze week worden afgegeven (week 8), echter mag de termijn eenmaal verlengd worden met 6 weken. In deze week moet de verlengingsbrief verzonden zijn, opschorting van 6 weken.
Week 9	Commissie behandeling
Week 10	-
Week 11	Voorstel in de gemeenteraad
Week 12 t/m 14	Afronding beoordeling, beschikking opmaken, collegebesluit en verzonden van de beschikking in (uiterlijk) week 14.

<u>Conclusies:</u>

1. Van de 14 weken beslistermijn blijven er ca. 4 over voor de inhoudelijke beoordeling van de vergunning.
2. De vergaderfrequentie van de raad is geen reden om de beslistermijn op te schorten. Indien er inhoudelijke redenen zijn om op te schorten, zal dit gebeuren.
3. In deze procedure kan de vergaderfrequentie hetzelfde blijven. Echter blijft de tijd voor de inhoudelijke beoordeling relatief beperkt.

In bovenstaande voorbeelden (8 en 14 weken) is uitgegaan van de ideale situatie, waarin alle adviezen tijdig zijn binnengekomen en in de procedure geen *hick ups* zijn. In beide situaties is het een uitdaging om tijdig en kwalitatief goede beslissingen te nemen. Dit vergt flexibiliteit van alle betrokkenen. De behandelaar heeft weinig tijd voor inhoudelijke beoordelingen. Het college ontvangt stukken in sommige gevallen slechts een dag voor de vergadering en het is mogelijk dat er extra raadsvergadering moeten worden ingepland om de krappe wettelijke termijnen te halen. Deze werkwijze moet goed in de werkprocessen ingeregeld worden en kan ook een aanpassing van de reglement van orde van de raad betekenen.

Een alternatief om tijdig een beslissing op een aanvraag BOPA is het inzetten van een *verzwaard principebesluit*. Dit vergt echter wel vrijwillige instemming van de aanvrager.

4. Verzwaard principebesluit

Onder het oude regiem werd de gemeenteraad niet betrokken bij een principebesluit. Pas als er voor de omgevingsvergunning een VVGB nodig was, kreeg de gemeenteraad de gelegenheid om al dan niet een verklaring van geen bedenkingen af te geven.

Onder de Omgevingswet kan de gemeenteraad, indien het initiatief op de lijst met categorieën van gevallen waar het adviesrecht van toepassing is voorkomt, in de voorfase betrokken worden. Dit heet het zogenaamde verzwaard principebesluit.

Het werkt als volgt. Nadat een verzoek om verzwaard principebesluit is ingediend, wordt eerst ambtelijk beoordeeld of het initiatief past binnen de kaders die de raad en het college hebben gesteld. Denk hierbij aan de Omgevingsvisie en het Omgevingsplan. Indien het initiatief kans van slagen heeft en er intern en extern afstemming heeft plaatsgevonden, wordt een concept principebesluit opgesteld. Het college verzoekt de gemeenteraad om hierop te adviseren. Nadat de gemeenteraad een advies heeft gegeven, wordt er een definitief principebesluit opgesteld ter besluitvorming in het college conform het advies van de raad. Indien de aanvraag om omgevingsvergunning voor een BOPA, exact hetzelfde is als het verzoek om verzwaard principebesluit, kan de omgevingsvergunning verleend worden, zonder nogmaals advies te vragen aan de raad. Dit houdt in dat de raad, bij het afgeven van het advies over een verzwaard principebesluit, afstand doet van haar adviesrecht bij het daarop volgende formele omgevingsvergunningprocedure van dat specifieke initiatief. Hierdoor wordt het mogelijk om een aanvraag om omgevingsvergunning tijdens de formele BOPA procedure binnen een paar weken af te handelen, nu dit enkel nog een collegebesluit vergt. Immers als de definitieve aanvraag exact hetzelfde is als het verzwaard principebesluit is de inhoudelijke beoordeling al gedaan door de raad.

Het instellen van een verzwaard principebesluit heeft niet enkel als doel om de proceduretermijnen te verkorten wanneer de raad haar adviesrecht zal toepassen. De omgevingswet heeft meerdere verbeterdoelen, waaronder het in een vroeg stadium duidelijkheid verschaffen over de haalbaarheid van een initiatief aan de initiatiefnemer en het in overleg met de initiatiefnemer, de interne- en externe adviseurs en belanghebbenden tot een integrale afwogen besluit komen. Onder andere het instrument “omgevingstafel” is hiervoor in het leven geroepen. De omgevingstafel zal tevens een plek krijgen in het proces van het verzwaard principebesluit. Het proces verzwaard principebesluit zal de komende tijd verder uitgewerkt worden. Hiervan wordt de raad in een separatie notitie van op de hoogte gesteld. In de communicatie met initiatiefnemers zullen we actief sturen op deze werkwijze. Dit heeft namelijk voor alle betrokkenen veel voordelen.

5. Optie instellen BOPA-commissie

De raad kan er ook voor kiezen om een speciale commissie voor de BOPA in te stellen. In dat geval adviseert deze commissie namens de gehele gemeenteraad over de BOPA. Ook voor deze commissie geldt dat het vaker dan eens per maand moet vergaderen. Doordat deze commissie specifiek voor de BOPA is ingesteld, zal het inplannen van de vergadering makkelijker/efficiënter verlopen. Voor het overige blijft het aanleveren van stukken hetzelfde, zoals in de eerdere overzichten omschreven. Het

voordeel van deze optie is dat alleen de BOPA-commissieleden extra vergaderen, en niet de gehele raad.

6. Voorstel werkwijze advies raad OWO-gemeenten

1. Indien een initiatiefnemer een aanvraag om omgevingsvergunning voor een BOPA indient zonder dat er een verzwaard principebesluit is geweest, dient de procedure zoals in voorbeeld 1 en 2 is uitgewerkt te worden gevolgd. Indien er inhoudelijk geen redenen zijn om de beslistermijn op te schorten, zal de 8 weken procedure worden gevolgd. Indien er inhoudelijk redenen zijn om de beslistermijn op te schorten zal de 14 weken procedure worden gevolgd. Voordat de procedure in gang wordt gezet vindt er overleg plaats met de initiatiefnemer, waarbij wordt gestuurd op het intrekken van de formele procedure en het starten van een verzwaard principebesluitprocedure.
2. Indien een initiatiefnemer gebruik maakt van de mogelijkheid van verzwaard principebesluit zullen we die doorlopen. Dit betekent dat de raad in het traject van het verzwaard principebesluit advies kan uitbrengen op basis van een voorstel van het college. Indien de aanvraag om omgevingsvergunning voor een BOPA exact hetzelfde is als het verzwaard principebesluit, wordt de aanvraag afgehandeld zonder tussenkomst van de raad.
3. Indien een initiatiefnemer na het verzwaard principebesluit een afwijkende aanvraag om omgevingsvergunning indient voor een BOPA zal de wettelijke 8 weken procedure worden doorlopen. Immers het eerder uitgebrachte advies van de raad tijdens het verzwaard principeverzoek wijkt dan af en heeft dan geen betrekking op de formeel ingediende aanvraag BOPA.
4. Indien de raad het wenselijk vindt, zal er een commissie voor de BOPA worden ingericht.
5. In de werkprocessen zal een standaard contactmoment met de griffie worden ingeregeld, om zo de informatievoorziening en planning te waarborgen. Dit ‘vinkje’ wordt in de werkprocessen van de beleidsmedewerkers RO toegevoegd.