Bijlage 5 Memo met uitleg over bindend adviesrecht, behandeld tijdens de ROA van 11 mei 2021

(was bijlage 1 bij Informatienota die op 11 mei 2021 is behandeld)

Uitleg over bestaande en nieuwe wettelijke ruimtelijke instrumenten

---

I. INLEIDING

De gemeente kan op diverse manieren meewerken aan een ruimtelijke ontwikkeling. In deze nota leggen wij uit welke ruimtelijke procedures er op dit moment zijn. Ook lichten we toe hoe de rolverdeling tussen het college en de gemeenteraad onder de huidige regelgeving is geregeld (paragraaf II).

In paragraaf III laten we zien wat er verandert onder de Omgevingswet en wat dit betekent voor de rolverdeling tussen college en raad.

In paragraaf IV doen we u een conceptvoorstel voor de toekomstige rolverdeling onder de Omgevingswet. Dit doen we op basis van drie belangrijke uitgangspunten.

II. BESTAANDE INSTRUMENTEN: WET RUIMTELIJKE ORDENING

Onder de huidige Wet ruimtelijke ordening (Wro) werken we met de volgende instrumenten

- de structuurvisie
- het bestemmingsplan (of de beheersverordening)
- de omgevingsvergunning

Structuurvisie (bevoegdheid raad)
In een structuurvisie beschrijft de gemeente haar visie op het ruimtelijk beleid voor (delen van) het grondgebied of voor bepaalde aspecten. Hierin vertelt de gemeente bijvoorbeeld waar gebouwd mag worden, waar de natuur behouden blijft of waar de economische structuur versterkt moet worden.

Bestemmingsplan of beheersverordening (bevoegdheid raad)
In een bestemmingsplan (of een beheersverordening) worden de gebruiks- en de bouwmogelijkheden vastgelegd voor een gebied. Het bestemmingsplan is een juridisch bindend document voor zowel de overheid als burgers en bedrijven.

Omgevingsvergunning (bevoegdheid college)
De omgevingsvergunning is één geïntegreerde vergunning voor verschillende activiteiten op het gebied van bouwen, wonen, monumenten, ruimte, natuur en milieu. Een omgevingsvergunning kan voor één of meer activiteiten tegelijk worden verleend.

Soms past een aanvraag omgevingsvergunning niet in het bestemmingsplan. Dan kunnen de volgende situaties aan de orde zijn:

a) ***De aanvraag voldoet aan een binnenplanse afwijkregel in het bestemmingsplan:***
Burgemeester en wethouders zijn dan bevoegd om de vergunning te verlenen. Meestal gaat het om ondergeschikte afwijkingen.

b) ***Er is buitenplanse medewerking mogelijk met de kruimelgevallenregeling:***
De situatie onder a is niet van toepassing (soms is er géén binnenplanse afwijkregel of voldoet de aanvraag niet aan de afwijkregel). De aanvraag valt wel onder één van de categorieën op de

zogenaamde kruimelgevallenlijst van het rijk (Algemene Maatregel van Bestuur). Dan kan 'buitenplans' worden meegewerkt met een reguliere vergunningprocedure van 8 weken. In de bedoelde Algemene Maatregel van Bestuur (Besluit omgevingsrecht) is bepaald voor welke gevallen dit kan. Dit kan bijvoorbeeld voor bepaalde bijgebouwen, dakkapellen, nutsvoorzieningen en antenne-installaties, maar ook voor functiewijzigingen in de bebouwde kom, bijvoorbeeld voor transformatie van een bedrijfspand naar wonen. Burgemeester en wethouders zijn bevoegd om de kruimelvergunning te verlenen.

c) ***Er is buitenplanse medewerking mogelijk via de uitgebreide procedure:***
De situatie onder b is ook niet van toepassing. Als een aanvraag ook niet past binnen één van de categorieën op de kruimelgevallenlijst zijn er twee keuze mogelijkheden:
   1. Burgemeester en wethouders verlenen een omgevingsvergunning met een uitgebreide procedure (26 weken met zienswijzenmogelijkheid). Elke gemeente, ook Lingewaard, heeft bepaald voor welke categorieën van gevallen burgemeester en wethouders hierbij vóóraf een 'verklaring van geen bedenkingen' moeten vragen aan de raad.
   2. De gemeenteraad wijzigt eerst het bestemmingsplan en daarna wordt de omgevingsvergunning door burgemeester en wethouders verleend.

De procedure onder c.1 wordt in de praktijk zelden gevoerd in Lingewaard. De raad heeft wel een lijst vastgesteld voor gevallen waarin een 'verklaring van geen bedenkingen' is vereist, maar in de praktijk kiezen we bijna altijd voor een bestemmingsplanprocedure (c.2), voordat een vergunning wordt verleend. Dit komt omdat een bestemmingsplan meer flexibiliteit biedt, zodat een bouwplan nog tot laat in het proces kan worden aangepast. Bij grote of complexe projecten wordt er daarom vaak voor deze procedure gekozen.

Bij een omgevingsvergunning wordt het bestemmingsplan niet herzien maar gaat het om een eenmalige beschikking. De huidige bestemming blijft dus ongewijzigd, in een later stadium kunnen er dan ook geen wijzigingen meer worden doorgevoerd.

III. NIEUWE SITUATIE ONDER DE OMGEVINGSWET

De Omgevingswet treedt naar verwachting op 1 januari 2022 in werking.

Straks zijn er vier belangrijke instrumenten voor het bereiken en in stand houden van een goede kwaliteit van de fysieke leefomgeving:
- de omgevingsvisie
- het programma
- het omgevingsplan en
- de omgevingsplanactiviteit vergunning.

Omgevingsvisie (bevoegdheid raad)
De omgevingsvisie is een, verplicht door de gemeenteraad op te stellen, integrale visie met strategische hoofdkeuzes van beleid voor de fysieke leefomgeving voor de lange termijn. Het gaat dan om strategische hoofdkeuzes voor bijvoorbeeld woningbouw, infrastructuur of de energietransitie.

Op 20 mei 2021 wordt een koersdocument hierover aan de gemeenteraad voorgelegd.

Programma (bevoegdheid college)
Het instrument programma is, evenals de omgevingsvisie, een beleidsdocument. In programma's formuleren we maatregelen die leiden tot de gewenste kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Denk bijvoorbeeld aan een programma om geluid terug te dringen in een bepaald gebied of om een gebied te verduurzamen.

De mogelijkheid bestaat om de omgevingsvisie straks verder uit te werken in programma's. Wij willen dit in samenspraak met uw raad gaan oppakken. Dit onderwerp komt (later) aan bod tijdens het traject voor de omgevingsvisie en laten we hier verder buiten beschouwing.

Omgevingsplan (bevoegdheid raad)
In het omgevingsplan staan de gemeentelijke regels over de fysieke leefomgeving. Iedere gemeente heeft straks één gemeente dekkend omgevingsplan. Het omgevingsplan is gebaseerd op de omgevingsvisie en vervangt de huidige bestemmingsplannen.

Omgevingsplanactiviteit vergunning (bevoegdheid college)
In het omgevingsplan staat straks voor welke activiteiten een vergunning nodig is. Bijvoorbeeld voor het bouwen van een bouwwerk (woning, bedrijfsgebouw, etc.) of het in gebruik nemen van gronden (bijv. voor de functie wonen of de functie bedrijf).

Soms past een aanvraag voor een omgevingsplanactiviteit (OPA) niet in het omgevingsplan. Dan kunnen de volgende situaties aan de orde zijn:

a) ***De aanvraag voldoet aan de afwijkregels in het omgevingsplan:***
Burgemeester en wethouders zijn dan bevoegd om de vergunning te verlenen. Meestal gaat het om ondergeschikte afwijkingen.

b) ***De aanvraag voldoet niet aan de (afwijk)regels van het omgevingsplan:***
In deze situatie is er sprake van een buitenplanse omgevingsplanactiviteit**.** Burgemeester en wethouders zijn bijna in alle gevallen verplicht om binnen 8 weken op de aanvraag te beslissen (reguliere procedure, zonder zienswijzenmogelijkheid). Maar de gemeenteraad kan bepalen voor welke gevallen typen ruimtelijke projecten (omgevingsplanactiviteiten) hij eerst 'bindend advies' wil afgeven. Het college is verplicht dit advies van de gemeenteraad over te nemen bij haar besluit op de aanvraag. Belangrijk aandachtspunt is dat de beslistermijn van 8 weken slechts met 6 weken wordt verlengd als 'bindend advies' nodig is.

IV. ROLVERDELING TUSSEN COLLEGE EN GEMEENTERAAD ONDER OMGEVINGSWET

Samenvatting paragraaf II en III

De huidige en nieuwe instrumenten in een schema gezet:

Doelen	Instrumenten bestaand	Instrumenten nieuw
Koers bepalen voor de lange termijn	Structuurvisie (raad)	1. Omgevingsvisie (raad) 2. Programma (college)
Concrete regels stellen over bouw- en gebruiksmogelijkheden (etc.) in een gebied	1. Bestemmingsplan (raad) 2. Beheersverordening (raad)	Omgevingsplan (raad)
Toestemming voor het uitvoeren van activiteiten (bouwen, gebruiken, etc.)	Omgevingsvergunning (college)	Omgevingsplanactiviteit vergunning[1] (college)

[1] Het nieuwe instrument 'bouwactiviteitvergunning' laten we hier buiten beschouwing. Dit is een vergunning voor een technische bouwactiviteit, die niet vergunningplichtig is op grond van het omgevingsplan, maar op grond van het nieuwe Besluit bouwwerken leefomgeving (AmvB). Alleen vergunningen op basis van regels in het omgevingsplan heten 'omgevingsplanactiviteit vergunning'. Deze notitie gaat alleen in op de 'omgevingsplanactiviteit vergunning' en niet op de vergunningplicht voor bepaalde technische bouwactiviteiten.

Uit het voorgaande blijkt dat de gemeenteraad onder de Omgevingswet nog steeds de kaders van gemeentelijk beleid vaststelt, namelijk in de omgevingsvisie en in het omgevingsplan. (Een programma (collegebevoegdheid) is een uitwerking van de omgevingsvisie.)

Bij het verlenen van omgevingsvergunningen (uitvoering, geen kaderstelling) blijven burgemeester en wethouders het bevoegd gezag.

Voor complexe omgevingsvergunningen was de situatie:
- in principe een rol voor de raad, tenzij de raad aangeeft dat geen 'verklaring van geen bedenkingen' (vvgb) nodig is
- uitgebreide procedure is standaard van toepassing (26 weken, geen zienswijzenmogelijkheid)

en wordt de situatie:
- in principe geen rol voor de gemeenteraad, tenzij de raad aangeeft dat 'bindend advies' nodig is
- reguliere procedure is standaard van toepassing (8 weken, geen zienswijzenmogelijkheid, met 6 weken extra proceduretijd voor als 'bindend advies' van de raad nodig is).

Voorlopig geen omgevingsplan 'nieuwe stijl' in Lingewaard
Net als in veel andere gemeenten duurt het nog wel even voordat er een omgevingsplan is in Lingewaard. Het maken van een omgevingsplan is een enorme klus, waarbij veel zaken nog niet duidelijk en uitgekristalliseerd zijn. Dit komt omdat het omgevingsplan niet de begrenzing van 'een goede ruimtelijke ordening' kent zoals een bestemmingsplan. Het omgevingsplan kan regels bevatten die over heel de fysieke leefomgeving gaan (dus ook over milieu, kappen van bomen, etc). Ook is de ondersteunende software voor het maken van een omgevingsplan nog in een experimenteerstadium. Veel gemeenten en adviesbureaus zijn dan ook nog niet zo ver dat ze een omgevingsplan kunnen maken dat 'Omgevingswetproof' is.

Gevolg van voorlopig geen omgevingsplan: veel buitenplanse vergunningprocedures
Waar we voorheen werkten met een bestemmingsplan bij complexe projecten, zullen we voorlopig met buitenplanse vergunningprocedures werken: de buitenplanse omgevingsplanactiviteit vergunning. Burgemeester en wethouders zijn het bevoegd gezag voor deze vergunning.

Voor de eerste jaren (zonder omgevingsplan 'nieuwe stijl') is de belangrijke vraag dan ook hoe we de rolverdeling tussen college en raad zo kunnen inrichten dat de gemeenteraad nog steeds de kaders kan stellen.

Mogelijke uitgangspunten voor 'bindend adviesrecht' bij de buitenplanse omgevingsplanactiviteit vergunningen
We hebben een conceptlijst opgesteld met gevallen (typen ruimtelijke projecten) waarvoor u 'bindend adviesrecht' voor de raad kunt overwegen. Deze conceptlijst is bewust nog heel globaal gehouden. Voordat we deze conceptlijst gaan uitwerken horen we graag eerst uw wensen.

Ter voorbereiding op 11 mei a.s. verzoeken wij u na te denken over de volgende mogelijke uitgangspunten voor het opstellen van een definitieve lijst 'bindend adviesrecht':

1. ***Voorlopig 'beleidsneutraal' overgaan en evaluatie na 1 jaar?***
   De overgang naar de Omgevingswet is een zeer complexe operatie, waarvan we op dit moment nog niet alle gevolgen kunnen overzien. Ons voorlopige voorstel is daarom om de huidige rolverdeling tussen college en raad het eerste jaar zo veel mogelijk vast te houden, maar wel kritisch te kijken waar een versnelling in besluitvorming bereikt kan worden (zie punt 3). Het is wat ons betreft belangrijk dat de raad in ieder geval 'bindend adviesrecht' krijgt bij de buitenplanse omgevingsplanactiviteit vergunning (BOPA), voor die gevallen waarin hij voorheen 'kader stellende' bestemmingsplannen vaststelde.

We verwachten dat we, als we een jaar met de nieuwe instrumenten hebben gewerkt, de gevolgen beter kunnen overzien. Het lijkt ons verstandig om op dat moment, dus na een jaar ‘proefdraaien’, de nu te maken (voorlopige) keuzes opnieuw tegen het licht te houden en zo nodig bij te stellen.

2. ***Verbeterdoel van de Omgevingswet is snellere besluitvorming, maar dit doel loslaten bij complexe aanvragen met aanzienlijke gevolgen?***
   Eén van de vier hoofddoelen van de Omgevingswet is snellere besluitvorming. We willen als college dit doel vanaf dag één van de inwerkingtreding van de Omgevingswet nastreven.

   Voor veel vergunningen geldt straks de reguliere procedure met een beslistermijn van 8 weken, waardoor initiatiefnemers sneller weten waar ze aan toe zijn. We constateren echter tegelijk dat het niet realistisch is om een aanvraag binnen 8+6=14 weken af te handelen als ‘bindend raadsadvies’ nodig is. Dit is reden voor ons om, voor de gevallen waarvoor u straks een ‘bindend adviesrecht’ vaststelt, de uitgebreide procedure (26 weken, met zienswijzentermijn) van toepassing te verklaren. Die mogelijkheid hebben wij als:
   - er aanzienlijke gevolgen voor de fysieke leefomgeving zijn te verwachten
   - bedenkingen van belanghebbenden zijn te verwachten

   U dient zich dus te realiseren dat ‘bindend adviesrecht’ tot gevolg heeft dat de procedure geen 8 of 14, maar 26 weken duurt. Wij zien dit echter niet als een probleem. We verwachten dat de aanvragen waarvoor u ‘bindend adviesrecht’ wenst, zodanige gevolgen hebben voor de fysieke leefomgeving en belanghebbenden, dat een langere procedure met zienswijzenmogelijkheid gerechtvaardigd is.

3. ***Terughoudendheid met bindend adviesrecht bij ‘urgente’ opgaven en daar <u>wel</u> streven naar snellere besluitvorming?***
   We staan landelijk, regionaal en lokaal voor een aantal urgente en grote opgaven. Denk bijvoorbeeld aan de opgaven voor woningbouw en duurzame energie. Wij stellen <u>voorlopig</u> voor om het ‘bindend adviesrecht’ terughoudend toe te passen als deze opgaven aan de orde zijn, zodat de procedure voor deze urgente opgaven zo snel mogelijk kan worden doorlopen. Dit betekent bijvoorbeeld dat u kunt overwegen om voor plannen tot de bouw van maximaal 25 woningen in de bebouwde kom of bepaalde typen duurzame energievoorzieningen geen ‘bindend adviesrecht’ van toepassing te verklaren. Als u hiervoor kiest, hanteren wij in die gevallen uiteraard de door u vastgestelde kaders in de diverse beleidsnotities van de afgelopen jaren. We horen graag hoe u hier als raad tegen aan kijkt.

Wij verwijzen u naar de conceptlijst met gevallen (typen ruimtelijke projecten) waarvoor u ‘bindend adviesrecht’ voor de raad kunt overwegen. We sluiten met de indeling van de lijst aan bij de opgaven, zoals genoemd in het koersdocument voor de omgevingsvisie. We bespreken deze conceptlijst graag met u op 11 mei a.s..

Wij benadrukken nogmaals dat de conceptlijst in deze fase bewust globaal is gehouden. We geven pas verder inhoud aan de lijst, nadat we uw wensen hebben opgehaald. Verder willen we eerst een jaar met een ‘eerste lijst’ proefdraaien. Na een jaar willen we graag met u evalueren en de lijst waar nodig bijstellen.