Gemeente leudal

Raadsvoorstel

Openbare Raadsvergadering

Datum 27 september 2022 **Agendapunt**

Onderwerp Implementatie Omgevingswet: Bindend adviesrecht gemeenteraad
Portefeuillehouder(s) De heer drs. M. Graef (wethouder)

Inhoudelijk voorstel

Inleiding

Voor aanvragen om omgevingsvergunning betreffende activiteiten in strijd met het bestemmingsplan kan nu op grond van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) de gemeenteraad beslissen dat zij 'geen bedenkingen' hebben tegen het verlenen van de vergunning door het college door het afgeven van een 'verklaring van geen bedenkingen'. Om het werkbaar te houden, en niet alle strijdige activiteiten aan uw gemeenteraad voor te hoeven leggen, kunt u categorieën van gevallen aanwijzen waarin die verklaring van geen bedenkingen niet nodig is. Denk bijvoorbeeld aan de uitbreiding of toevoeging van een enkele woning. Onder de Omgevingswet gaat deze werkwijze veranderen; het wordt omgekeerd.

U kunt categorieën van gevallen aanwijzen waarin bindend advies nodig is van uw gemeenteraad, voordat wij (het college van burgemeester en wethouders is bevoegd gezag) kunnen af wijken van het omgevingsplan. Voor de niet aangewezen categorieën geldt geen adviesrecht. Dit is bepaald in artikel 16.15a, lid b onder 1 Omgevingswet.

Via dit raadsvoorstel en (bijgevoegd concept) raadsbesluit wordt uw gemeenteraad gevraagd aan te geven in welke gevallen bindend advies nodig is. In de andere gevallen is geen advies aan de orde. Wij beslissen dan – zonder advies te vragen – op de aanvraag om afwijking van het omgevingsplan (ook wel: de buitenplanse omgevingsplanactiviteiten, kort: 'BOPA's').

Toelichting

0. <u>Vooraf: Inwerkingtreding Omgevingswet</u>

Op 1 januari 2023 treedt naar verwachting de Omgevingswet in werking. De Omgevingswet beoogt vier verbeterdoelstellingen te bereiken:
1. Meer inzicht en transparantie in wetgeving;
2. De fysieke leefomgeving staat centraal en besluitvorming is integraal;
3. Lokaal maatwerk wordt mogelijk;
4. Besluitvorming wordt sneller.

Om deze doelen te bereiken introduceert de Omgevingswet ook nieuwe instrumenten, zoals het Omgevingsplan (uitgebreidere versie van het bestemmingsplan), de Omgevingsvisie (opvolger van de structuurvisie), het Programma, etc. Daarnaast blijft de omgevingsvergunning als instrument. Belangrijke wijziging is wel dat onder de Wet ruimtelijke ordening (Wro) en Wabo functies centraal staan, onder de Omgevingswet staan activiteiten centraal.

In het Omgevingsplan staan de regels voor activiteiten. Het Omgevingsplan bestaat op 1 januari 2023 (van rechtswege) uit: 1) de bestemmingsplannen en beheersverordeningen, 2) de Bruidsschat (rijksregels waarvoor de gemeente verantwoordelijk wordt, bijv. delen van het Activiteitenbesluit of Bouwbesluit) en 3) enkele verordeningen.

Niet alle activiteiten zijn rechtstreeks mogelijk binnen het Omgevingsplan. In dat geval is een vergunning van het college nodig. Ook kunnen activiteiten in strijd zijn met het Omgevingsplan. In dat geval kan door middel van een BOPA toch een vergunning worden verleend. Dit kan nu ook, bijvoorbeeld via de 'kruimelgevallenregeling' of uitgebreide procedure. De kruimelgevallenregeling bestaat straks niet meer en de uitgebreide procedure wijzigt; de 'verklaring van geen bedenkingen' wordt 'bindend adviesrecht'.

De gemeenteraad kan categorieën van gevallen aanwijzen, waarin het college niet zomaar van het omgevingsplan kan afwijken en een vergunning kan verlenen of weigeren. In beide gevallen wordt de raad om bindend advies gevraagd. Het instrument 'bindend adviesrecht' is bij vaststelling van de Invoeringswet Omgevingswet door de Tweede Kamer toegevoegd aan de Omgevingswet. Hiermee is beoogd het huidige systeem, de verklaring van geen bedenkingen, ook in de nieuwe wet een – weliswaar iets andere – plek te geven. 'Bindend advies' houdt in dat het college (als bevoegd gezag) het advies van de gemeenteraad moet verwerken in de uiteindelijke beslissing.

1. Bindend adviesrecht

Het uitgangspunt van de implementatie van de Omgevingswet in de gemeente Leudal is dat bij inwerkingtreding van de Omgevingswet voldaan wordt aan de minimale eisen die de wet stelt. Dit betekent dat 'beleidsluw' wordt geïmplementeerd; geen nieuwe beleidsuitgangspunten. De inhoudelijke wijzigingen worden nadien opgepakt, bijvoorbeeld door het vormen van een nieuw Omgevingsplan. Dit geeft de gelegenheid eerst ervaring op te doen met de nieuwe instrumenten en mogelijkheden en te bepalen voor welke onderwerpen het beleid aangepast dient te worden.

Uitgangspunten categorieën

Omdat de verklaring van geen bedenkingen, de voorloper van het bindend adviesrecht, reeds nu bestaat, wordt in beginsel aangesloten bij deze categorieën. Op 25 september 2018 heeft de gemeenteraad de categorieën van gevallen aangewezen wanneer geen verklaring van geen bedenkingen is vereist. Het betreffende besluit is bijgevoegd.

Daarnaast zijn sinds 2018 diverse beleidsnotities door de gemeenteraad vastgesteld die de basis leggen voor het al dan niet toestaan van activiteiten, denk hierbij aan de 'Versnellingsagenda Wonen´, 'Recreatie en Toerisme´ of 'Huisvesting internationale werknemers (…)'. Voorgesteld wordt deze notities te verwerken in de categorieën, waarvoor bindend adviesrecht aan de orde is.

Tot slot is geconstateerd dat enkele categorieën uit 2018 nooit aan de orde zijn geweest. Omdat deze in de afgelopen vier à vijf jaar niet aan de orde zijn geweest, wordt voorgesteld deze niet meer op te nemen. Voorgaande betekent nadrukkelijk niet dat de activiteit daarmee wordt toegestaan, maar dat het college zelf kan besluiten tot deze afwijking zonder advies van de gemeenteraad.

Voorstel categorieën

Uitgaande van de hiervoor geformuleerde uitgangspunten stellen wij bindend adviesrecht voor in de volgende gevallen:

a. De realisatie van of functiewijziging naar (bedrijfs)woningen, bij meer dan elf (11) woningen, dan wel in die gevallen die niet passen binnen het vigerende woonbeleid, dat wordt gevormd door de (regionale) Structuurvisie Wonen en de lokale uitwerking in de Versnellingsagenda (incl. Uitvoeringsprogramma Wonen);
b. De realisatie van 1.500 m² of meer bruto vloeroppervlak (bvo) nieuwe bedrijfsgebouwen / -terreinen of de uitbreiding van 1.500 m² of meer bruto vloeroppervlak (bvo) aan bestaande bedrijfsgebouwen (inclusief hieraan gerelateerde voorzieningen);
c. De realisatie van of functiewijziging naar recreatieve voorzieningen, inclusief hieraan gerelateerde voorzieningen, voor zover deze niet passen binnen het beleidskader 'Uitnodigend Landschap' en daaruit volgende (nadere) regels dan wel uitvoeringskaders;
d. De realisatie van of functiewijziging naar maatschappelijke voorzieningen, inclusief hieraan gerelateerde voorzieningen, van 500 m² of meer bruto vloeroppervlak (bvo);
e. De realisatie van of functiewijziging naar kantoren, inclusief hieraan gerelateerde voorzieningen, van 500 m² of meer bruto vloeroppervlak (bvo);
f. De realisatie van infrastructurele, openbare voorzieningen of (andere) nutsvoorzieningen, waarvoor geen middelen ter beschikking zijn gesteld in de begroting;
g. Het oprichten of wijzigen van reclamevoorzieningen, indien deze niet passen binnen het (reclame)beleid;

Daarnaast is het wenselijk een aantal gevallen toe te voegen (vanwege de omgekeerde invalshoek; uw gemeenteraad moet nu bepalen wanneer zij wel bindend advies willen geven):

h. De realisatie van grondgebonden zonnevelden buiten bestaande bouwvlakken, dan wel realisatie van zonnevelden in strijd met het Beleidskader Duurzame Energie (zon en wind);
i. De realisatie van één of meer grondgebonden windturbines, ongeacht het vermogen of de hoogte, in strijd met het Beleidskader Duurzame Energie (zon en wind);
j. Het opwekken en/of opslag van andere vormen van energie door middel van een biomassa-installatie;
k. Activiteiten die zien op mestverwerking/ -vergisting;
l. Activiteiten die tevens vergunningplichtig zijn op grond van de Algemene verordening en waarbij sprake is van een schaarse vergunning of ontheffing;
m. Grootschalige huisvesting van internationale werknemers dan wel andere grootschalige vormen van onzelfstandige bewoning, zoals bedoeld in het beleidskader 'Huisvesten Internationale werknemers en andere kamerbewoners in Leudal'.

2. Alternatieven

Het aanwijzen van categorieën is een bevoegdheid die bij uw gemeenteraad rust. Dit betekent dat u bij behandeling van dit voorstel kunt besluiten aanvullende categorieën op te nemen c.q. de categorieën te wijzigen. In dit kader is het wel wenselijk telkens de afweging te maken:

A. Enkel reeds bestaand beleid wordt verwerkt en opgenomen in de besluiten over de Omgevingswet tot 1 januari 2023 ('implementatie is beleidsluw');
B. Als er reeds een visie of beleidskader door de gemeenteraad is geformuleerd voor het initiatief, over welke andere elementen, aspecten of argumenten geeft de gemeenteraad dan advies? (rechtszekerheid) en:
C. Als bindend adviesrecht aan de orde is, wijzigt de beslistermijn van 8 weken naar 26 weken (zie ook 'relatie uitgebreide voorbereidingsprocedure'), dit verlengt de wachttijd voor de aanvrager en intensiveert de benodigde ambtelijke capaciteit.

Daarnaast wordt meegegeven dat het vaststellen van een lijst van categorieën van gevallen waarbij een bindend adviesrecht aan de orde is, geen wettelijke verplichting is. Het huidige raadsbesluit van 25 september 2018 komt echter (inhoudelijk) te vervallen bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet. Wanneer er geen (nieuw) besluit is genomen over het bindend adviesrecht, dan is de gemeenteraad niet meer in positie bij BOPA's.

Verder wordt meegegeven dat alternatieven als: "alle gevallen" of "per geval te bezien" – voor zover überhaupt wenselijk en hanteerbaar – (ook) juridisch niet houdbaar worden geacht. De verwachting is immers dat in hoofdzaak zal worden aangesloten bij bestaande jurisprudentie over de categorieën, namelijk dat deze voldoende concreet en rechtszeker moeten zijn. Het categorieënbesluit van Leudal waarbij de 'verklaring van geen bedenkingen' aan de orde was als vooraf twee of meer raadsfracties dat wenselijk vonden, is in de rechtspraak onverbindend verklaard. De verwachting is dat dit ook onder Omgevingswet niet mogelijk zal zijn.

3. Relatie met 'verplichte participatie'

De gemeenteraad kan onder de Omgevingswet gevallen benoemen waarbij het voeren van een omgevingsdialoog door een initiatiefnemer verplicht is, voordat wij een omgevingsvergunning kunnen verlenen om af te wijken van het omgevingsplan. Een raadsvoorstel voor 'participatiebeleid' wordt separaat in dezelfde vergadering aan uw gemeenteraad voorgelegd.

Het betreft weliswaar in beide gevallen BOPA's, echter het zijn twee losse bevoegdheden van de gemeenteraad en hebben een andere juridische grondslag.

4. Relatie uitgebreide voorbereidingsprocedure en werkwijze

Een van de verbeterdoelen van de Omgevingswet is "sneller". Daarom zal op grond van de Omgevingswet de afdoeningstermijn voor omgevingsvergunningen met BOPA's acht weken bedragen (met eenmalige verlengingsmogelijkheid van zes weken). In veel gevallen is dit nu 26 weken. Slechts in een beperkt aantal gevallen bepaalt de Omgevingswet dat de uitgebreide voorbereidingsprocedure van 26 weken bij een aanvraag omgevingsvergunning van toepassing is.

Het college heeft daarnaast op grond van de artikelen 16.62, derde lid en 16.65, vierde lid Omgevingswet de mogelijkheid de uitgebreide voorbereidingsprocedure van toepassing te verklaren op bepaalde categorieën van BOPA's. Dit is ook nodig bij het bindend adviesrecht, gelet op het volgende.

Bij een bindende adviesvraag wordt daartoe een raadsvoorstel en conceptbesluit aan uw gemeenteraad voorgelegd via de gangbare routing. Gelet op de vergadercyclus van uw gemeenteraad is het realistisch dat indien een bindend advies van de gemeenteraad bij een aanvraag aan de orde is, de gangbare beslistermijn in de Omgevingswet van 14 weken (8+6) in veel gevallen niet zal kunnen worden gehaald. Gezien de geschetste termijnoverschrijding, ligt het in de rede dat wij de bevoegdheid voor het toepassen van de uitgebreide voorbereidingsprocedure in ieder geval gaan toepassen in de gevallen waarbij een bindend adviesrecht van de raad aan de orde is.

5. Verder van belang: "wensen en bedenkingen"-procedure

Naast de 'verklaring van geen bedenkingen (vvgb)' bestaat ook 'wensen en bedenkingen'. Wensen en bedenkingen komen voort uit artikel 169, vierde lid Gemeentewet.

> *[uw college geeft] de raad vooraf inlichtingen over de uitoefening van de bevoegdheden, bedoeld in artikel 160, eerste lid, onder e, f, g en h, indien de raad daarom verzoekt of indien de uitoefening ingrijpende gevolgen kan hebben voor de gemeente. In het laatste geval neemt het college geen besluit dan nadat de raad in de gelegenheid is gesteld zijn wensen en bedenkingen ter kennis van het college te brengen.*

Dit artikel volgt op de actieve informatieplicht van het college aan de gemeenteraad. In enkele gevallen is het, zoals het artikel omschrijft, wenselijk dan wel noodzakelijk om wensen en bedenkingen bij de gemeenteraad te vragen. Aan dit artikel wordt toepassing gegeven in bijvoorbeeld de volgende gevallen:

- Complexe anterieure overeenkomsten (financiële consequenties voor de gemeente, bevoegdheid vaststellen bestemmingsplan dat dusdanig omvangrijk is, waardoor niet op voorhand vaststaat dat de gemeenteraad hiertoe – als bevoegd gezag – bereid is);
- Verkoop van gemeentelijk vastgoed (financiële consequenties voor de gemeente);
- Aangaan van garantie- of borgstellingen (bijvoorbeeld Waarborgfonds Sociale Woningbouw), op grond van het Treasury statuut; en
- In overige bij wet- of regelgeving voorgeschreven gevallen.

De wijze waarop de wensen en bedenkingen worden gevraagd wisselen. Het is wenselijk hierover meer uniforme afspraken te maken. Dit betekent dat wij vanaf dit moment de volgende uitgangspunten en handelswijze hanteren:

1. *Conceptaanvragen* ruimtelijke ontwikkeling, waarvoor geldt dat bij de formele aanvraag of het formele verzoek de raad bindend adviesrecht of vvgb heeft of beslissingsbevoegd is, worden door middel van een raadsinformatiebrief aan uw gemeenteraad voorgelegd. Eventuele wensen en bedenkingen kunnen schriftelijk binnen twee weken per raadsfractie worden ingediend.
2. *Verklaring van geen bedenkingen* (bij formele aanvraag ruimtelijke ontwikkeling), tot inwerkingtreding Omgevingswet, wordt gevraagd via een raadsvoorstel en (ontwerp) raadsbesluit.
3. *Bindend advies* (bij formele aanvraag BOPA), vanaf inwerkingtreding Omgevingswet, wordt gevraagd via een raadsvoorstel en (ontwerp) raadsbesluit.
4. (het uiten van) Wensen en bedenkingen op grond van artikel 169, vierde lid Gemeentewet, is mogelijk naar aanleiding van een raadsinformatiebrief, waarbij fracties de gelegenheid hebben schriftelijk binnen twee weken aan te geven of zij het onderwerp (via raadsvoorstel en -besluit)

willen agenderen en bespreken in de raadsvergadering. Het thema wordt dan eerst met die fractie(voorzitter) en/of woordvoerder met een deskundige / behandelaar en/of portefeuillehouder besproken en indien de informatie onvoldoende is of de bevindingen dan nog onvoldoende zijn aangepakt, wordt het onderwerp raadsbreed geagendeerd en worden de wensen en bedenkingen in het raadsbesluit vastgelegd.

Financiële paragraaf

Niet van toepassing.

Inkoopparagraaf

Niet van toepassing.

Personele paragraaf

Niet van toepassing.

Communicatieparagraaf

Na vaststelling van de categorieën wordt het besluit gepubliceerd. Het besluit treedt in werking op de dag van de inwerkingtreding van de Omgevingswet.

Heythuysen, 2 augustus 2022

BURGEMEESTER EN WETHOUDERS VAN LEUDAL,
De loco-gemeentesecretaris, De burgemeester,

Ing. E.L.A. Lucassen D.H. Schmalschläger