

BIJLAGE 2

Bijlage 1 bij raadsvoorstel 10 juni 2021 inzake VERZWAARD ADVIESRECHT

*Het aanwijzen van gevallen waarbij
de gemeenteraad verzwaard advies
mag geven*

BIJLAGE 1: VERZWAARD ADVIESRECHT

*Het aanwijzen van gevallen waarbij de
gemeenteraad verzwaard advies mag
geven*

Z/21/050673/informatie-intern 228544 - 1

Inhoud

1.	Inleiding	4
1.1	Aanzet	4
1.2	Opzet.....	4
2.	Verzwaard adviesrecht	5
2.1	Huidige situatie: verklaring van geen bedenkingen	5
2.1.1	Juridische grondslag	5
2.1.2	In de praktijk.....	6
2.2	Toekomstige situatie: verzwaard adviesrecht.....	6
2.2.1	Juridische grondslag	6
2.2.2	In de praktijk.....	8
3.	Afwegingen.....	10
3.1	Rol van de raad	10
3.2	Werkdruk.....	10
3.3	Beslistermijn	11
3.4	Overgangsperiode.....	11
3.5	Voortzetting	12
4.	Het voorstel.....	13
4.1	Toelichting	13
4.2	Aanvullend advies	14

1. Inleiding

1.1 Aanzet

Met ingang van de Omgevingswet komen er veel mogelijkheden op de gemeente af. Deze mogelijkheden dienen op voorhand afgewogen te worden. Waar nodig dient het desbetreffende bevoegd gezag een besluit te nemen. Een dergelijke mogelijkheid biedt de Omgevingswet aan de hand van het verzwaarde adviesrecht. Dit is het best te vergelijken met de huidige regeling met betrekking tot het al dan niet afgeven van een verklaring van geen bedenkingen.

Dit document zet de juridische grondslag voor de verklaring van geen bedenkingen en het verzwaard adviesrecht uiteen. Hiermee wordt beoogd een overzicht te creëren van eventuele verschillen en overeenkomsten. Op deze manier kan het verzwaard adviesrecht zo volledig en duidelijk mogelijk begrepen worden. Daarnaast wordt ook een inzicht gegeven in de praktische situatie met betrekking tot de verklaring van geen bedenkingen nu, en de mogelijke praktische situatie met betrekking tot het verzwaard adviesrecht straks.

Doel van dit document is om een voorstel te doen voor mogelijke manieren waarop het verzwaard adviesrecht geïmplementeerd kan worden. Uiteindelijk kan er dan een weloverwogen besluit worden genomen omtrent het al dan niet instellen van het verzwaard adviesrecht en de mate waarmee dat eventueel gebeurt.

1.2 Opzet

Allereerst wordt in hoofdstuk 2 een uiteenzetting en vergelijking gegeven van de huidige situatie onder de Wet ruimtelijke ordening (Wro) en de toekomstige situatie onder de Omgevingswet. De uiteenzetting van beide situaties wordt tweeledig benaderd. Ten eerste wordt de juridische grondslag van de desbetreffende regeling uiteengezet. Ten tweede en laatste wordt de praktische uitwerking gegeven.

In hoofdstuk 3 worden afwegingen gegeven voor het toepassen van de mogelijkheid om gevallen aan te wijzen voor verzwaard adviesrecht. Hiermee worden nut en noodzaak van het mogelijke besluit toegelicht.

Tot slot wordt in hoofdstuk 4 het voorstel uiteengezet betreffende het aanwijzen van buitenplanse omgevingsplanactiviteiten waarbij de gemeenteraad adviseur is en zijn advies door burgemeester en wethouders in acht moet worden genomen bij het beslissen op de aanvraag om de omgevingsvergunning of het verlenen of onthouden van instemming. Het voorstel wordt neergezet en toegelicht. Tot slot wordt er aanvullend advies gegeven.

2. Verzwaard adviesrecht

2.1 Huidige situatie: verklaring van geen bedenkingen

2.1.1 Juridische grondslag

Momenteel wordt onder de Wet ruimtelijke ordening (Wro) in het Besluit omgevingsrecht (Bor) bepaald dat het college van burgemeester en wethouders voor afwijkingen van een bestemmingsplan of beheersverordening een verklaring van geen bedenkingen (vvgb) nodig heeft van de gemeenteraad. Zonder een dergelijke verklaring mag een omgevingsvergunning niet verleend worden.

Besluit omgevingsrecht, artikel 6.5: Afwijken bestemmingsplan of beheersverordening

1. Voor zover een aanvraag betrekking heeft op een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, van de wet, wordt de omgevingsvergunning, waarbij met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 3°, van de wet wordt afgeweken van het bestemmingsplan of de beheersverordening, niet verleend dan nadat de gemeenteraad van de gemeente waar het project geheel of in hoofdzaak zal worden of wordt uitgevoerd, heeft verklaard dat hij daartegen geen bedenkingen heeft, tenzij artikel 3.2, aanhef en onder b, van dit besluit of artikel 3.36 van de Wet ruimtelijke ordening van toepassing is.
2. De verklaring kan slechts worden geweigerd in het belang van een goede ruimtelijke ordening.
3. De gemeenteraad kan categorieën gevallen aanwijzen waarin een verklaring niet is vereist.
4. In gevallen waarin artikel 3.1, aanhef en onder b, van dit besluit of artikel 3.34 van de Wet ruimtelijke ordening van toepassing is, wordt in het eerste lid in plaats van «gemeenteraad van de gemeente» gelezen «provinciale staten van de provincie» en wordt in het derde lid in plaats van «De gemeenteraad kan» gelezen: De provinciale staten kunnen.

Hiermee wordt beoogd om initiatieven welke afwijken van een bestemmingsplan of een beheersverordening niet eerder te vergunnen dan wanneer de raad expliciet heeft aangegeven hier geen bedenkingen bij te hebben. Dit ter bescherming van een goede ruimtelijke ordening binnen de gemeente. Er kan niet afgeweken worden van de verklaring, tenzij dit in het belang is van een goede ruimtelijke ordening.

Elke keer wanneer afgeweken wordt van een bestemmingsplan of beheersverordening dient het college van burgemeester en wethouders een verklaring van geen bedenkingen op te vragen bij de gemeenteraad. De raad beslist in hoeverre het initiatief past binnen de goede ruimtelijke ordening van de gemeente. Hierbij heeft de raad de mogelijkheid voorschriften af te geven die aan de omgevingsvergunning moeten worden toegevoegd. Deze voorschriften mogen slechts betrekking hebben op het belang dat met de verklaring van geen bedenkingen beoogd wordt te beschermen, namelijk een goede ruimtelijke ordening.

Om de gemeenteraad de mogelijkheid te bieden niet voor elke wijziging een verklaring van geen bedenkingen af te geven, geeft het Besluit omgevingsrecht de gemeenteraad de bevoegdheid om (categorieën van) gevallen aan te wijzen waarin een verklaring van geen bedenkingen niet vereist is. Op deze manier kunnen kleinere en eenvoudigere afwijkingen op het bestemmingsplan of de beheersverordening worden aangewezen, zodat de raad niet bij elke aanvraag als adviseur betrokken hoeft te worden. Hetgeen is immers niet gewenst met betrekking tot bijvoorbeeld kwantitatieve en kwalitatieve uitvoering van deze en andere taken.

2.1.2 In de praktijk

De gemeente Voorschoten heeft een lijst van categorieën gevallen waarin een verklaring van geen bedenkingen niet vereist is. In de volgende gevallen van initiatieven is bij de gemeenten géén verklaring van geen bedenkingen vanuit de raad benodigd:

1. wanneer het initiatief past binnen een eerder door de gemeenteraad vastgesteld ruimtelijk beleidskader;
2. wanneer het gaat om het realiseren van projecten van maatschappelijk, economisch, educatief en/of infrastructureel belang of groenvoorzieningen, waarbij de gemeenteraad voor de uitvoering positief oordeel heeft gevormd en/of middelen beschikbaar heeft gesteld;
3. voor alle verzoeken waarmee de raad al eerder heeft ingestemd maar waarvoor de formele vergunningsaanvraag op grond van de Wabo voorzien moet zijn van een verklaring van geen bedenkingen;
4. wanneer het een project betreft welke niet valt onder categorie 1, 2 of 3 en waarvoor de raad kenbaar maakt dat er géén verklaring van geen bedenkingen nodig is.

2.2 Toekomstige situatie: verzwaaard adviesrecht

2.2.1 Juridische grondslag

Net als bij de regeling omtrent verklaring van geen bedenkingen, behoudt de gemeenteraad mogelijkheden om een bepaalde mate van invloed uit te oefenen op het besluitvormingsproces rondom aanvragen om een omgevingsvergunning. Een mogelijkheid geeft de wet doordat de gemeenteraad gevallen van buitenplanse omgevingsplanactiviteiten aan kan wijzen waarbij de raad als adviseur optreedt en het advies vervolgens in acht moet worden genomen door het college. Dit heet het verzwaaard adviesrecht (ook wel het bindend adviesrecht genoemd).

In tegenstelling tot de regeling verklaring van geen bedenkingen geldt dus niet dat er in alle gevallen advies aan de gemeenteraad moet worden gevraagd. Onder de Omgevingswet wijst de gemeenteraad specifieke gevallen aan waarbij hij als adviseur optreedt. In zekere zin keert de Omgevingswet daarmee de verklaring van geen bedenkingen om.

Het verzwaaard adviesrecht vindt grondslag in artikel 16.15a, onder b juncto artikel 16.15, eerste lid van de Omgevingswet. Hiermee wordt aangegeven dat de gemeenteraad als adviseur wordt aangewezen als het gaat om een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit, wanneer die buitenplanse omgevingsplanactiviteit door de gemeenteraad is aangewezen als geval waarbij hij advies dient te geven.

Omgevingswet, artikel 16.15a: verplichte aanwijzing adviseurs

Op grond van artikel 16.15, eerste lid, worden in ieder geval als adviseur aangewezen:

- a. een bestuursorgaan dat zijn bevoegdheid met toepassing van artikel 5.16 heeft overgedragen aan een ander bestuursorgaan, voor zover de aanvraag betrekking heeft op de activiteit of activiteiten die bepalend zijn geweest voor de aanwijzing van dat bestuursorgaan als bevoegd gezag,
- b. de gemeenteraad als het gaat om:
 - 1°. een aanvraag om een omgevingsvergunning voor in door de gemeenteraad aangewezen gevallen van een buitenplanse omgevingsplanactiviteit,
 - 2°. een verzoek om een beslissing over instemming voor in door de gemeenteraad aangewezen gevallen over een voorgenomen beslissing op een aanvraag als bedoeld onder 1°, als die beslissing op grond van artikel 16.16 instemming van het college van burgemeester en wethouders behoeft,
- c. de gemeentelijke commissie, bedoeld in artikel 17.9, als het gaat om:
 - 1°. een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een rijksmonumentenactiviteit met betrekking tot een monument,
 - 2°. een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een andere activiteit, in door de gemeenteraad aangewezen gevallen of als het college van burgemeester en wethouders daartoe aanleiding ziet,
- d. gedeputeerde staten als het gaat om een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit, in door hen aangewezen gevallen van een belang als bedoeld in artikel 2.3, tweede lid, onder a, dat is aangegeven in een door een bestuursorgaan van de provincie openbaar gemaakt document.

Een buitenplanse omgevingsplanactiviteit is een activiteit welke niet voldoet aan de regels in het omgevingsplan. Dit is bijvoorbeeld het geval voor een activiteit welke een vergunningplicht kent, maar waarbij het initiatief niet voldoet aan de beoordelingsregels bij die vergunningplicht. Andere activiteiten welke in strijd zijn met het omgevingsplan vallen ook onder de buitenplanse omgevingsplanactiviteit. Bij een dergelijke omgevingsplanactiviteit kan niet gebruik worden gemaakt van binnenplanse toetsings- en beoordelingscriteria. In plaats daarvan moet gebruik worden gemaakt van het buitenplanse criterium: een evenwichtige toedeling van functies aan locaties ¹. Dit kan gezien worden als uitbreiding van het huidige criterium een goede ruimtelijke ordening.

Advisering door de gemeenteraad op basis van het verzwaard adviesrecht, dient vervolgens, krachtens artikel 16.15b van de Omgevingswet, in acht te worden genomen bij het beslissen op de aanvraag om de omgevingsvergunning. Dit betekent dat het advies van de raad over een beslissing op een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit bindend is.

Omgevingswet, artikel 16.15b: doorwerking advies gemeenteraad bij beslissingen op aanvragen omgevingsvergunning of instemming bij die beslissingen

In een geval als bedoeld in artikel 16.15a, onder b, worden de bij of krachtens deze wet gestelde regels over het beslissen op de aanvraag om de omgevingsvergunning of het verlenen of onthouden van instemming met inachtneming van het advies van de gemeenteraad toegepast.

¹ Artikel 5.21, tweede lid onder b van de Omgevingswet.



2.2.2 In de praktijk

In de vorige paragraaf is duidelijk naar voren gekomen dat de gemeenteraad met het verzwaaard adviesrecht een sterke mogelijkheid heeft om inspraak uit te oefenen bij de besluitvorming omtrent een aanvraag om een omgevingsvergunning van een buitenplanse omgevingsplanactiviteit. Hier wordt een korte schets gegeven van de mogelijke werking in de praktijk, mocht de raad ervoor kiezen gevallen aan te wijzen. Redenen om al dan niet gevallen aan te wijzen worden gegeven in het volgende hoofdstuk.

Binnenkomst aanvraag

Wanneer een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit binnenkomt, dan wel beoordeeld wordt dat het een buitenplanse omgevingsplanactiviteit betreft, dient als allereerste getoetst te worden aan de verschillende besluiten waarmee dergelijke activiteiten zijn aangewezen. Het kan daarbij in ieder geval gaan om gevallen in het kader van verzwaaard adviesrecht en gevallen in het kader van verplichte participatie. Onder de Omgevingswet zijn er nog meer mogelijkheden buitenplanse omgevingsplanactiviteiten aan te wijzen, maar voor nu zijn dit de meest relevante.

Toetsing op basis van categorieën

Op basis van het besluit inzake het verzwaaard adviesrecht dient het initiatief door een ambtenaar beoordeeld te worden of het tot één of meerdere van de aangewezen gevallen behoort. Wanneer dit niet het geval is, dan kan de procedure doorgang vinden zoals gebruikelijk – onder het bevoegd gezag van het college. Blijkt het om een initiatief te gaan dat is aangewezen in het kader van het verzwaaard adviesrecht, dan is het aan het college om de raad in kennis te stellen. De raad zal het initiatief dan in een eerstvolgende vergadering behandelen. Dit gebeurt hoogstwaarschijnlijk in een daarvoor aangewezen raadscommissie.

Behandeling in de raad

Tijdens een vergadering van de raad of een voor het verzwaaard adviesrecht aangewezen raadscommissie, zoals een commissie op het gebied van de fysieke leefomgeving, wordt het initiatief behandeld. Het college brengt daarbij het initiatief ter sprake en licht zo nodig het plan toe. Tijdens de behandeling komen eventuele wensen en bedenkingen van de raad ten aanzien van het voorliggende initiatief ter sprake. Behandelde onderwerpen worden verwoord in een advies aan het college.

De raad behoudt de mogelijkheid om af te zien van toepassing van het verzwaaard adviesrecht. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn wanneer de raad besluit dat adviesrecht in bepaalde gevallen toch geen meerwaarde biedt, ondanks de toetsing die in het vorige deel aan bod is gekomen. Op die manier kan de raad aangewezen gevallen verder filteren c.q. prioriteren.

Doorwerking van advies

Het door de raad gegeven advies dient door het college toegepast te worden in het besluit op de aanvraag om de omgevingsvergunning. Het kan daarbij bijvoorbeeld gaan om aanvullende of afwijkende voorwaarden met betrekking tot de uit te voeren activiteit. Ook kan de raad hebben aangegeven verdere onderbouwing op bepaalde onderdelen te wensen. Middels toepassing van het advies van de raad kan het college besluiten op de aanvraag.

Bezwaar en beroep

Bezwaar en beroep in het kader van een besluit op de aanvraag om een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit, vindt plaats op

9



3. Afwegingen

De juridische mogelijkheid om gevallen aan te wijzen voor verzwaaard adviesrecht is in het vorige deel uiteengezet. Dat dergelijke gevallen kunnen worden aangewezen, betekent immers niet dat deze ook moeten worden aangewezen. Om meerdere redenen is het wenselijk hier een genuanceerde beslissing over te nemen. Deze afwegingen worden hier gegeven.

Er zijn voor de gemeente verschillende afwegingen om al dan niet gevallen aan te wijzen voor verzwaaard adviesrecht. Er is voor gekozen hier de vijf meest relevante afwegingen toe te lichten, te weten:

- de rol van de gemeenteraad;
- de werkdruk van de gemeenteraad;
- de beslistermijn van vergunningaanvragen onder de Omgevingswet;
- de overgang van omgevingsplan van rechtswege naar volwaardig omgevingsplan;
- het voortzetten van de huidige werkwijze.

3.1 Rol van de raad

Onder de Omgevingswet wordt de gemeenteraad nadrukkelijker belast met de hoofdlijnen en het toezicht op het beleidsproces. Dit in tegenstelling tot het college van burgemeester en wethouders, welke juist meer bevoegdheden krijgt bij de uitvoering van het beleid. Deze algemene veranderde rolverdeling tussen raad en college die de Omgevingswet met zich meebrengt, laat meteen doorschemeren wat de gedachte is van de Omgevingswet over de rol van de gemeenteraad.

Vanuit de gedachte van de Omgevingswet dient de gemeenteraad zich te focussen op het proces van visievorming en kaderstelling enerzijds, en controle en verantwoording anderzijds. Deze focus staat uiteraard op gespannen voet met de rol van de gemeenteraad als volksvertegenwoordiger. De raad en zijn leden blijven namelijk ook de rol dragen waarbij een stem wordt gegeven aan opvattingen die op dat moment in de samenleving naar voren komen. Of de gemeenteraad de bevoegdheid heeft of niet, inwoners zullen raadsleden aanspreken op punten waar actie verwacht wordt. Deze verbinding tussen raad en maatschappij blijft ook onder de Omgevingswet vragen om een afweging en balans tussen politieke en bestuurlijke belangen.

Met het oog op deze afweging en balans is het van belang dat de raad kijkt naar wat echt belangrijk is. Dit kan dan vervolgens vastgelegd worden in de omgevingsvisie en – in het verlengde daarvan – het omgevingsplan. Toepassing van zoiets als het verzwaaard adviesrecht dient daarbij een secundaire rol te spelen. Daarmee kan gezegd worden dat het verzwaaard adviesrecht alleen daar toegepast moet worden waar advisering door de gemeenteraad een toegevoegde waarde kan bieden, bijvoorbeeld bij initiatieven met een significante omvang of van een bepaalde aard. Door het aanwijzen van gevallen sluit de raad daarnaast verder aan bij de visievormende en kaderstellende rol die de Omgevingswet voor ogen heeft, aangezien aan de voorkant visie en kaders worden gegeven op bepaalde onderdelen.

3.2 Werkdruk

Een ander belangrijk argument voor het aanwijzen van gevallen voor verzwaaard adviesrecht is de werkdruk van de gemeenteraad. Wanneer de raad (te) veel gevallen aanwijst ten aanzien van het verzwaaard adviesrecht, dient de gemeenteraad over al die gevallen te adviseren. Onvoldoende afweging en inkadering van soorten gevallen kan dan leiden tot een onwerkbaar werkdruk voor de raad. Ook op dit punt is het derhalve van belang dat de raad het verzwaaard adviesrecht alleen daar toepast waar het significante

toegevoegde meerwaarde kan bieden. Daarbij kan onder andere gedacht worden aan initiatieven die bij opstellen en vaststellen van beleid en regels nog niet in overweging zijn genomen. Advies vanuit de raad heeft dan een significante meerwaarde.

3.3 Beslistermijn

Aansluitend op de vermindering van werkdruk van de raad, heeft het aanwijzen van gevallen voor verzaamd adviesrecht ook invloed op de beslistermijn voor omgevingsvergunningaanvragen. Onder de Omgevingswet is de reguliere procedure ² het uitgangspunt van de beslistermijn. Dat wil zeggen dat op vrijwel alle omgevingsvergunningaanvragen binnen de reguliere termijn van 8 weken besloten moet worden. Deze termijn is slechts eenmalig met maximaal 6 weken te verlengen ³. Toepassing van de uitgebreide procedure, waarvoor de beslistermijn 6 maanden bedraagt ⁴, is onder de Omgevingswet een uitzondering. Slechts in specifieke gevallen geldt de uitgebreide procedure ⁵.

Doordat de reguliere termijn het uitgangspunt wordt bij omgevingsvergunningaanvragen is het van groot belang dat de werkprocessen binnen die termijn zo efficiënt en effectief mogelijk worden ingestoken. Binnen de termijn dient genoeg ruimte te worden gecreëerd voor toepassing van het verzaamd adviesrecht. Het is dan ook van groot belang dat niet (te) veel gevallen worden aangewezen voor verzaamd adviesrecht. Net als bij de veranderde rol van de raad en de mogelijke werkdruk voor de raad, is het in dit kader tevens van belang dat de raad het verzaamd adviesrecht alleen daar toepast waar het significante toegevoegde meerwaarde kan bieden.

3.4 Overgangsperiode

Bij ingang van de Omgevingswet is er van rechtswege een omgevingsvisie en een omgevingsplan. Dat wil zeggen dat beleidsstukken zoals de structuurvisie per direct onderdeel uit gaan maken van een '*tijdelijke omgevingsvisie*' of '*omgevingsvisie van rechtswege*'. Hetzelfde geldt in het kader van het omgevingsplan voor bestemmingsplannen en verordeningen met regels over de fysieke leefomgeving. Indit laatste geval spreken we van een '*tijdelijk omgevingsplan*' of een '*omgevingsplan van rechtswege*'. Vanuit de tijdelijke varianten van de omgevingsvisie en het omgevingsplan dient de gemeente zelf een '*volwaardige*' omgevingsvisie en omgevingsplan op te stellen en vast te stellen.

In de periode tot aan het vaststellen van volwaardige versies wordt gewerkt met de tijdelijke varianten. Het is niet ondenkbaar dat tijdens die overgangsperiode initiatieven de revue zullen passeren die in strijd zijn met het omgevingsplan van rechtswege. Dergelijke initiatieven zullen dan middels een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit vergund moeten worden. Om te voorkomen dat dergelijke initiatieven tussen wal en schip dreigen te vallen van het volwaardige omgevingsplan en het omgevingsplan van rechtswege, kan het verzaamd adviesrecht uitkomst bieden. Middels toepassing van het verzaamd adviesrecht kan immers de gemeenteraad helpen adviseren, zodat ook tijdens de overgangsperiode behandeling van buitenplanse gevallen werkbaar kan blijven.

² Afdeling 4.1.3 van de Algemene wet bestuursrecht.

³ Artikel 16.64 2 van de Omgevingswet en artikel 4.14 van de Algemene wet bestuursrecht.

⁴ Artikel 3.18 van de Algemene wet bestuursrecht.

⁵ Het gaat in ieder geval om de gevallen zoals genoemd in artikel 10.24 van het Omgevingsbesluit, de gevallen zoals bedoeld in artikel 16.65, lid 1 onder b van de Omgevingswet, en de gevallen zoals aangewezen met behulp van artikel 16.62, lid 3 en artikel 16.65, lid 4 van de Omgevingswet.



3.5 Voortzetting

Als belangrijkste argument voor het verwaard adviesrecht geldt het voortzetten van de werkwijze onder de huidige situatie. Momenteel is onder de verklaring van geen bedenkingen aangegeven dat voor enkele gevallen is bepaald dat de gemeenteraad hier geen bedenkingen over heeft. Daarmee is in principe indirect aangegeven waar de gemeenteraad mogelijk wel bedenkingen over heeft; die onderdelen die niet binnen de categorieën vallen van de gevallen waarvoor géén verklaring van geen bedenkingen vanuit de raad vereist is.

Door middels het verwaard adviesrecht gevallen aan te wijzen waarover de raad bindend advies wenst te geven, wordt in principe de werkwijze onder de huidige situatie voortgezet. Op deze manier behoudt de gemeenteraad bij invoering van de Omgevingswet min of meer dezelfde bevoegdheid als waar de gemeenteraad momenteel gebruik van maakt met behulp van de verklaring van geen bedenkingen.



4. Het voorstel

Aan de hand van de uiteenzetting in de vorige hoofdstukken wordt met betrekking tot het aanwijzen van gevallen van buitenplanse omgevingsplanactiviteiten voor verzaamd adviesrecht het volgende voorgesteld aan de raad:

De raad wijst de volgende categorie van gevallen van buitenplanse omgevingsplanactiviteiten aan waarbij gemeenteraad als adviseur optreedt en waarbij het advies van de gemeenteraad in acht wordt genomen bij het beslissen op de aanvraag om de omgevingsvergunning of het verlenen of onthouden van instemming:

- a. initiatieven met veel impact, zoals bedoeld in het Toetsingskader Participatiebeleid Omgevingswet.

4.1 Toelichting

Zoals heeft mogen blijken uit het vorige hoofdstuk is het van belang dat het verzaamd adviesrecht alleen daar wordt toegepast waar het significante toegevoegde meerwaarde kan bieden. Het is bijna onmogelijk om vanuit deze voorwaarde initiatieven generiek aan te wijzen. Vrijwel dezelfde initiatieven kunnen immers verschillende mate van advisering behoeven. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn in verband met de locatie van het initiatief of eventuele maatschappelijke aandacht voor het initiatief. Derhalve is een *case-by-case* benadering gewenst.

Vanuit het uitgangspunt dat ieder initiatief per geval een andere advisering kan behoeven biedt het *Toetsingskader Participatiebeleid Omgevingswet* (2021) ⁶ aanknopingspunten. Met behulp van het toetsingskader wordt de vorm en mate van participatie voor initiatieven onder andere bepaald op basis van de impact van het initiatief. Dezelfde methode kan toegepast worden voor het bepalen van het al dan niet toepassen van het verzaamd adviesrecht.

Zoals aangegeven dient het verzaamd adviesrecht in principe alleen daar toegepast te worden waar het significante toegevoegde meerwaarde heeft. Gesteld kan worden dat een initiatief met meer impact relatief meer waarde zal onttrekken uit raadsadvies, dan een initiatief met minder impact. De mate van impact van een initiatief correleert dus met de potentiële meerwaarde die advies vanuit de gemeenteraad oplevert. Derhalve kan gesteld worden dat alleen gevallen van buitenplanse omgevingsplanactiviteiten met een bepaalde mate van impact in aanmerking moeten komen voor verzaamd adviesrecht.

Vaststelling van de mate van impact vindt plaats op basis van enkele criteria ⁷, te weten:

- de omvang van het initiatief,
- het (maatschappelijk/individueel) belang van een initiatief,
- de mate van hinder van een initiatief,
- de (maatschappelijke/politieke) aandacht bij een initiatief.

Initiatieven kunnen op basis van de genoemde criteria in drie categorieën ingedeeld worden: initiatieven met weinig, matig en veel impact.

⁶ Zoals opgesteld door adviesbureau SIR in opdracht van en in samenwerking met Werkorganisatie Duivenvoorde.

⁷ Voor verdere uiteenzetting van deze criteria wordt verwezen naar het desbetreffende document inzake het toetsingskader.

Voorgesteld wordt alleen gevallen van buitenplanse omgevingsplanactiviteiten met 'veel impact' aan te wijzen voor verzwwaard adviesrecht. Dit wordt gebaseerd op de verwachte correlatie tussen mate van impact en potentiële toegevoegde meerwaarde van het verzwwaard adviesrecht. Verder sluit het voorstel aan bij de gewenste *case-by-case* benadering en de afwegingen zoals ter sprake zijn gekomen in hoofdstuk 3, in het bijzonder de afweging om niet te veel gevallen aan te wijzen in verband met de rol van de raad, de werkdruk van de raad en de (reguliere) beslistermijn van vergunningsaanvragen.

4.2 Aanvullend advies

Om een besluit met betrekking tot het verzwwaard adviesrecht verder tot recht te laten komen zijn er aanvullende stappen die de gemeente zou moeten ondernemen. De volgende stappen zijn in ieder geval van belang:

- a. het opstellen van werkprocessen die toezien op uitvoering en toepassing van de methodiek omtrent het bepalen van impact ⁸;
- b. het bepalen van de vorm en wijze waarmee gevallen onder toepassing van het verzwwaard adviesrecht ter sprake komen bij de raad;
- c. het na verloop van tijd evalueren van het genomen besluit en de toepassing daarvan.

Daarnaast kan voor verdere werkbaarheid met betrekking tot onder andere de afwegingen omtrent de werkdruk van de raad ⁹ en de beslistermijn bij vergunningaanvragen ¹⁰ gekozen worden om gevallen van buitenplanse omgevingsplanactiviteiten aan te wijzen waarvoor de uitgebreide procedure van toepassing is ¹¹. Onder de uitgebreide procedure, waarvoor de beslistermijn 6 maanden bedraagt, is er namelijk meer ruimte voor toepassing van het verzwwaard adviesrecht.

Ter aanvulling op het bovengenoemde bij punt a met betrekking tot werkprocessen is het mogelijk elementen toe te passen op de methodiek omtrent het bepalen van impact. Een manier om een extra toepassing te doen is via het aanbrengen van filtering in de *initiatieven met veel impact*. Dit zorgt voor een extra afwegingsmogelijkheid of advies van de raad benodigd is. Er zijn verschillende manieren om een filter toe te passen in het werkproces. Zo kan de raad ervoor kiezen een filter toe te voegen met betrekking tot het soort initiatief (zie linker kolom tabel 1 (volgende pagina)). De raad zou mogelijk kunnen aangeven dat, ondanks *eenvoudige en enkelvoudige initiatieven* veel impact hebben, advies vanuit de raad geen meerwaarde biedt.

Daarnaast is het ook mogelijk een filter toe te passen in het type initiatief. Zo is het denkbaar dat advies vanuit de raad meerwaarde biedt aan typen initiatieven met relatief veel bezwaarschriften. In tabel 2 (volgende pagina) is duidelijk zichtbaar dat de typen initiatieven *verkeersbesluit* en *WABO bouwen* resulteren in relatief veel bezwaarschriften. Advies vanuit de raad zou voor deze typen meerwaarde kunnen bieden.

Deze twee voorbeelden laten mogelijkheden zien hoe een extra toepassing aan het werkproces omtrent het bepalen van impact kan worden vormgegeven. Deze beslissingen kunnen in een later stadium genomen worden naar aanleiding van het besluit op dit voorstel.

⁸ Op dit onderdeel kan relatie worden gezocht met het bepalen van impact van initiatieven in het kader van participatie.

⁹ Zie paragrafen 3.1 en 3.2.

¹⁰ Zie paragraaf 3.3.

¹¹ Artikel 16.62, lid 3 en artikel 16.65, lid 4 van de Omgevingswet.

Impact planactiviteit Soort Initiatief	Veel impact
Eenvoudig en enkelvoudig (snel te verlenen)	Niveau 2
Meervoudig (meerdere adviezen binnen de gemeente/ OD)	Niveau 2
Complex (meerdere bevoegde gezagen)	Niveau 3

Tabel 1. Onderdeel uit de participatiematrix voor buitenplanse omgevingsplanactiviteiten uit het Toetsingskader Participatiebeleid Omgevingswet (bijlage 2).

Type initiatief	Aantal bezwaarschriften
APV	2
Verkeersbesluit	38
WABO bouwen	10
WABO kappen	0
WABO uitweg	1
Aanwijzingsbesluit	0

Tabel 2. Overzicht van de bezwaarschriften per type initiatief uit het Toetsingskader Participatiebeleid Omgevingswet (bijlage 2).

