

Voorstel aan Gemeenteraad

Registratienummer:

Onderwerp

Bindend adviesrecht van de gemeenteraad onder de Omgevingswet

Voorstel / Beslispunten

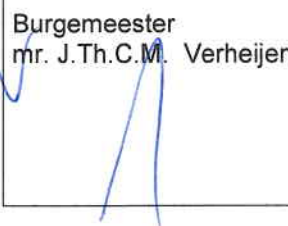
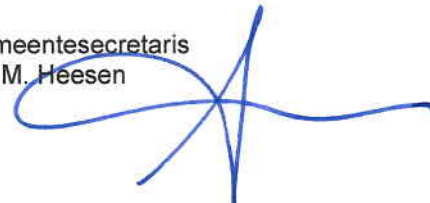
1. Vaststellen van de lijst bindend adviesrecht gemeenteraad bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten;
2. Dit besluit gelijktijdig in werking te laten treden met de datum van inwerkingtreding van de Omgevingswet;
3. instemmen met de evaluatie van de toepassing van het bindend adviesrecht van de gemeenteraad uiterlijk twee jaar na inwerkingtreding van de Omgevingswet.

Samenvatting / openbare besluitenlijst

De gemeenteraad moet - vóórdat de Omgevingswet in juli 2022 in werking treedt - een besluit nemen over de gevallen waarin hij advies wil geven. De huidige lijst met categorieën van gevallen waarvoor geen verklaring van geen bedenkingen nodig is, komt te vervallen. Regelt de gemeenteraad niets, dan hoeft het college van Burgemeester en Wethouders (hierna: College) niet naar de gemeenteraad voor activiteiten die in strijd zijn met het omgevingsplan (buitenplanse omgevingsplanactiviteiten).

Het nemen van een besluit op de aanvraag voor een omgevingsvergunning is een bevoegdheid van het college. Op grond van artikel 16.15a Omgevingswet heeft de gemeenteraad de bevoegdheid om bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten gevallen aan te wijzen die ter advies voorgelegd moeten worden aan de gemeenteraad. Wanneer adviesrecht geldt, mag het college de aanvraag voor de omgevingsvergunning niet zelfstandig afdoen. Uit artikel 16.15b Omgevingswet blijkt dat het advies bindend is voor het college. Het advies kan echter meer zijn dan enkel een 'ja' (verlenen) of een 'nee' (weigeren). Er kan ook voor gekozen worden om voorwaarden te benoemen waaronder de gemeenteraad het acceptabel vindt om af te wijken van het Omgevingsplan. Dit advies dient vervolgens meegenomen te worden in de omgevingsvergunning die uiteindelijk verleend wordt door het college.

Met dit raadsvoorstel worden de gevallen waar de gemeenteraad om bindend advies moet worden gevraagd ter besluitvorming aan de gemeenteraad aangeboden. Daarnaast stellen we voor om twee jaar na inwerkingtreding van de Omgevingswet te evalueren of de bindend adviesrecht een actualisatie behoeft.

Burgemeester mr. J.Th.C.M. Verheijen 	Gemeentesecretaris J.A.M. Heesen 
---	--

Toelichting voorstel

Inleiding

Naar verwachting treedt de Omgevingswet op 1 juli 2022 in werking. Onder de Omgevingswet is de gemeenteraad bevoegd om kaders te stellen. De kaders worden vastgelegd in onder andere de omgevingsvisie en het omgevingsplan. De gemeente kan ontwikkelingen, zoals woningbouw, mogelijk maken door het vaststellen van een (deel)omgevingsplan of door het afgeven van een omgevingsvergunning.

De gemeenteraad is bevoegd om het omgevingsplan vast te stellen. Het college van burgemeester en wethouders is bevoegd om een besluit te nemen op een aanvraag voor een omgevingsvergunning.

De rolverdeling tussen de gemeenteraad en het college blijft na de inwerkingtreding van de Omgevingswet in essentie ongewijzigd. De gemeenteraad stelt kaders in de omgevingsvisie en gebruikt het bestaande raadsinstrumentarium voortvloeiende uit de gemeentewet, om het college te controleren. Vervolgens geeft het college uitvoering aan de door de gemeenteraad vastgestelde kaders.

Onder de Omgevingswet krijgt het college wel meer bevoegdheden bij de uitvoering van het beleid en de gemeenteraad is nadrukkelijker belast met de hoofdlijnen (kaders) en het monitoren van de resultaten. Het college blijft onder de Omgevingswet het bevoegd gezag als het gaat om omgevingsvergunningen.

Huidige werkwijze

Voor initiatieven die passen in het bestemmingsplan, maar waarvoor wel een omgevingsvergunning is vereist geeft het college op dit moment eenvoudig en snel uitsluit. Dit gebeurt zonder tussenkomst van de gemeenteraad.

Onder de huidige wetgeving kan het college een omgevingsvergunning voor een (bouw)plan dat in strijd is met het bestemmingsplan ook voor een groot deel zelfstandig afdoen. Wanneer het gaat om binnenplanse afwijkingen (afwijkingen die in de regels van het bestemmingsplan voorzien zijn) en buitenplanse afwijkingen die zijn opgenomen in artikel 4 van bijlage II van het Besluit omgevingsrecht. Dit is de zogenaamde kruimelgevallenlijst.

In beginsel kunnen alle andere afwijkingen van het bestemmingsplan alleen worden verleend met instemming van de gemeenteraad middels het afgeven van een verklaring van geen bedenkingen (VVGB). De gemeenteraad heeft de bevoegdheid om categorieën aan te wijzen waarvoor geen VVGB vereist is. Uw gemeenteraad heeft in augustus 2010 besloten om een lijst met categorieën van gevallen vast te stellen waarin het vragen van een verklaring van geen bedenkingen aan de gemeenteraad niet vereist is.

Uit een analyse van de huidige werkwijze met de VVGB is gebleken dat grofweg de volgende categorieën voorgelegd worden aan de gemeenteraad:

- Aanvraag voor een omgevingsvergunning voor de grootschalige opwek van duurzame energie in het buitengebied;
- Aanvraag voor een omgevingsvergunning waar gedeputeerde staten van provincie Limburg het bevoegd gezag is;
- Aanvraag voor een omgevingsvergunning met een grote maatschappelijke impact. Dit blijkt uit het feit dat er meer dan vijf zienswijzen zijn ingediend.

toekomstige werkwijze onder de Omgevingswet

Voor wat betreft de binnenplanse afwijkingen verandert er onder de Omgevingswet niks ten opzichte van de huidige werkwijze. Voor wat betreft de 'buitenplanse afwijkingen' wordt onder de Omgevingswet geen onderscheid meer gemaakt tussen de kruimelgevallenregeling en de uitgebreide omgevingsvergunning. Voor alle buitenplanse afwijkingen geldt de reguliere procedure van acht weken. Artikel 16.65 lid 4 Omgevingswet biedt de mogelijkheid om de uitgebreide voorbereidingsprocedure van toepassing te verklaren op een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit. Dit kan overigens alleen als het gaat om:

- *"Een activiteit die aanzienlijke gevolgen heeft of kan hebben voor de fysieke leefomgeving, en;*
- *waartegen naar verwachting verschillende belanghebbenden bedenkingen zullen hebben."*

Dit zullen de gevallen betreffen die volgens de nieuwe bindend advieslijst voorgelegd gaan worden aan de gemeenteraad. De proceduretermijn wanneer de uitgebreide voorbereidingsprocedure van toepassing is bedraagt zesentwintig weken.

Bindend Advieslijst

De gemeenteraad dient nu aan te geven in welke gevallen zij gebruik wenst te maken van het bindend adviesrecht bij aanvragen om een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit. De grondslag hiervoor is opgenomen in artikel 16.15a en 16.15b van de Omgevingswet. Wanneer adviesrecht geldt, mag het college de aanvraag voor de omgevingsvergunning niet zelfstandig afdoen. In eerste instantie was het adviesrecht slechts adviserend bedoeld en had het een vrijblijvend karakter voor het College. Op 7 maart 2019 is een amendement aangenomen in de Tweede Kamer dat heeft geleid tot invoering van artikel 16.15b Omgevingswet. Hieruit vloeit het bindend karakter van het adviesrecht voort.

Het advies kan echter meer zijn dan enkel een 'ja' (verlenen) of een 'nee' (weigeren). Er kan bijvoorbeeld ook voor gekozen worden om voorwaarden te benoemen waaronder de gemeenteraad het acceptabel vindt om af te wijken van het Omgevingsplan. Dit advies dient vervolgens meegenomen te worden in de omgevingsvergunning die uiteindelijk verleend wordt door het college.

Het advies van de gemeenteraad is zoals eerder gezegd bindend voor het college. Dit betekent dat als de gemeenteraad besluit om een negatief advies af te geven, moet het college met inachtneming van dat advies een besluit nemen. Dit komt in de praktijk erop neer dat het college de omgevingsvergunning moet weigeren. Dit heeft de volgende consequenties:

- Voor het weigeren van de omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit zullen conform de legesverordening leges in rekening worden gebracht. Leges worden namelijk in rekening gebracht over het in behandeling nemen van een aanvraag en niet het verlenen van een omgevingsvergunning.
- Een weigering van een omgevingsvergunning wordt in artikel 6:2 Algemene wet bestuursrecht (Awb) gelijkgesteld aan een besluit in de zin van artikel 1:3 Awb. Dit betekent dat deze weigering vatbaar is voor bezwaar en beroep bij de bestuursrechter.
- Wanneer het college het niet eens is met het bindend advies van de gemeenteraad kan het college (in theorie) in bezwaar gaan bij de bezwaarschriftencommissie zoals dat nu ook het geval is bij de VVGB.

Bovengenoemde overwegingen zullen in de jurisprudentie nader uitgekristalliseerd moeten worden.

In beginsel kan de gemeenteraad zelf bepalen bij welke buitenplanse omgevingsplanactiviteiten advies moet worden gevraagd. Op basis van de output uit de bijeenkomsten van de raads werkgroep 'Omgevingswet' van 17 juni 2021 en 30 september 2021 wordt aan de gemeenteraad geadviseerd om te kiezen voor een *gelijke mate van betrokkenheid* van de gemeenteraad bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten als onder de huidige situatie. In bijlage 1 is in bijlage 1 is het definitief-concept van de lijst 'adviesrecht gemeenteraad bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten' opgenomen. In bijlage 2 is aangegeven welke wijzigingen er zullen plaatsvinden ten opzichte van de huidige VVGB-lijst.

De nieuwe lijst gaat ervan uit dat de gemeenteraad in alle gevallen bindend adviesrecht heeft. Uitgezonderd van adviesrecht zijn de categorieën die onder de VVGB-lijst ook uitgezonderd zijn (bijlage 3). Daarnaast worden ook de categorieën opgenomen uit de zogenaamde kruimelgevallenlijst (artikel 4 bijlage II Besluit omgevingsrecht (Bor)). Op dit moment is het namelijk ook niet vereist om aan de gemeenteraad een VVGB te vragen voor buitenplanse omgevingsvergunningen die passen in de categorieën van de kruimelgevallenlijst.

Door de lijst op deze manier vorm te geven kan het adviesrecht onder de Omgevingswet in lijn met de huidige werkwijze worden voortgezet. Getracht is om de lijst zo veel mogelijk beleidsneutraal te houden. De verwachting is zodoende dat er niet meer gevallen naar de gemeenteraad gaan dan nu het geval is onder de VVGB. Voorgesteld wordt om uiterlijk twee jaar na de inwerkingtreding van de Omgevingswet het adviesrecht van de gemeenteraad te evalueren, zodat de eerste twee jaar gebruikt kunnen worden om ervaringen op te doen met de Omgevingswet en de effecten van het adviesrecht hierop.

Evaluatie.

Met het vaststellen van het definitieve omgevingsplan (in de komende jaren) kan de noodzaak ontstaan om deze 'lijst met gevallen' adviesrecht te actualiseren. Ook nieuwe inzichten kunnen ertoe leiden dat aanpassingen nodig zijn.

Voorgesteld wordt - nadat ervaring is opgedaan met de toepassing van de lijst en het werken met de Omgevingswet - deze te evalueren en indien nodig aan te passen. Er is gekozen om twee jaar na inwerkingtreding van de lijst te evalueren, zodat de ambtelijke organisatie ervaring kan opdoen met het nieuwe werken onder de Omgevingswet. Indien daar aanleiding voor bestaat zullen wij een actualisatiebesluit voorleggen aan uw gemeenteraad om de bindend advieslijst te herzien.

Financiën

Dit voorstel gaat over de veranderende adviesrol van de Raad in het vergunningsproces bij complexe afwijkingen in het omgevingsplan. De keuze die de raad maakt ten aanzien van de categorieën waar alsnog raadsbesluitvorming voor nodig is, is van invloed op de personele bezetting die benodigd is voor de uitwerking van de raadsadviezen en het doorleiden van de vergunningsaanvraag. Indien blijkt dat deze nieuwe procesgang van invloed is op het huidige personeelsbudget zal dit aan de raad worden teruggekoppeld en wordt dit tevens verwerkt in de als gevolg van de Omgevingswet aan te passen Legesverordening. De legesverordening wordt naar verwachting in medio mei/juni aan de gemeenteraad voorgelegd. Onder het voorbehoud dat de Omgevingswet in juli 2022 in werking treedt.

Duurzaamheid

Afhankelijk van de aanvragen voor een omgevingsvergunning, zal het duurzaamheidsaspect beoordeeld worden.

Inclusie

Inclusie betekent dat iedereen kan meedoen in onze samenleving en erbij hoort. In een inclusieve samenleving kunnen mensen met een beperking precies dezelfde dingen doen als mensen zonder beperking. Inclusie richt zich op de kernbegrippen bereikbaarheid, bruikbaarheid en begrijpelijkheid. Het voorliggende Raadsvoorstel heeft geen gevolgen in het kader van inclusie.

Juridisch

De Omgevingswet treedt naar verwachting in werking op 1 juli 2022. Vooruitlopend hierop moet uw raad de activiteiten voor adviesrecht wel al aanwijzen. Dit besluit wordt genomen op basis van een artikel 16.15a lid b onder 1 uit de nog in werking te treden Omgevingswet. Uit artikel 16.15b Omgevingswet blijkt dat het advies dat uitgebracht is door de gemeenteraad bindend is voor het college. Het advies kan meer inhouden dan louter verlenen of weigeren. De gemeenteraad kan namelijk ook voorwaarden meegeven aan het college onder welke voorwaarden het acceptabel is om af te wijken van het omgevingsplan.

De inwerkingtreding van het bindend adviesrecht wordt gelijkgesteld met de inwerkingtreding van de Omgevingswet.

Bijlagen

Bijlage 1: Lijst adviesrecht gemeenteraad bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten;
Bijlage 2: Wijzigingen in de 'bindend advieslijst 2021' ten opzichte van de 'aanwijzing categorieën geen verklaring van geen bedenkingen';
Bijlage 3: Aanwijzing categorieën geen verklaring van geen bedenkingen;
Bijlage 4: Kruimelgevallenlijst ex. Artikel 4 bijlage II Besluit omgevingsrecht.
Bijlage 5: Raadsvoorstel
Bijlage 6: Raadsbesluit

Voorstel aan Gemeenteraad	
Steller : mr. Y.G.A. Bartelink Telefoon : 06-38919767 E-mail : yur.bartelink@sittard-geleen.nl Cluster: Omgeving Portefeuillehouder: A.L.W.G. Houtakkers	Reg. nummer : Reg. datum : 29 oktober 2021 Reg.nummer(s) bijlagen :