

DISCUSSIONOTITIE VOOR DE COMMISSIE

Onderwerp:	Implementatie Omgevingswet – adviesrecht van de raad bij buitenplanse omgevingsplanactiviteit
Registratienummer:	1280113
Op voorstel B&W d.d.:	12 januari 2021
Datum vergadering:	9 februari 2021
Portefeuillehouder:	Marinus Biemans
Rol gemeenteraad:	Opiniërend

Onderwerp in het kort

De gemeenteraad wijst de gevallen aan waarvoor een bindend advies van de raad nodig is om, via een buitenplanse omgevingsplanactiviteit, te kunnen afwijken van het omgevingsplan.

Samenvatting

Op 1 januari 2022 treedt de Omgevingswet in werking. Voor activiteiten die in strijd zijn met het omgevingsplan kan met een omgevingsvergunning worden afgeweken van het omgevingsplan (buitenplanse omgevingsplanactiviteit). Het verlenen van een omgevingsvergunning is een bevoegdheid van het college. De gemeenteraad wijst de gevallen aan waarvoor een bindend advies van de raad nodig is om te kunnen afwijken van het omgevingsplan. Het college mag niet van dit advies afwijken. Voor de niet-aangewezen gevallen komt het adviesrecht te vervallen.

Bijlagen

1. Handreiking VNG 'Adviesrecht gemeenteraad bij afwijking van het omgevingsplan'
2. [Podcast VNG 'adviesrecht raad'](#)
3. Lijst categorieën van gevallen waar geen verklaring van geen bedenkingen is vereist
4. Terminologie

Deurne, 12 januari 2021

Nr. 05 / 1280113

AAN DE COMMISSIE OMGEVING

1. Inleiding

Op 1 januari 2022 treedt de Omgevingswet in werking. In de [raadsinformatiebrief](#) van 28 juli 2020 hebben wij u een doorkijk gegeven naar de door uw raad te nemen besluiten met betrekking tot de implementatie van de Omgevingswet. Op 23 september 2020 en [1 december 2020](#) hebben wij u aan de hand van een presentatie bijgepraat over de implementatie van de Omgevingswet.

In voorbereiding op de komst van de Omgevingswet en de implementatie daarvan bereiden wij op basis van de minimale acties van de VNG¹ de onderdelen voor die ter besluitvorming aan uw raad voorgelegd moeten worden.

Via deze notitie informeren wij u over het onderwerp 'adviesrecht van de raad' en gaan wij aan de hand van de geformuleerde discussievragen met u in gesprek. Het onderwerp 'participatie bij een buitenplanse omgevingsplanactiviteit' toont samenhang met dit onderwerp maar wordt u in een aparte notitie aangeboden.

Beide notities kennen een vergelijkbare opzet en zo opgesteld dat de notities zelfstandig leesbaar zijn².

Omgevingsvergunning

Zowel in het huidige recht als het nieuwe recht kan met het verlenen van een omgevingsvergunning worden afgeweken van de strijdigheid met het geldende bestemmingsplan of omgevingsplan. Het verlenen van een omgevingsvergunning is een bevoegdheid van het college.

Het verlenen van een omgevingsvergunning in afwijking van het geldende bestemmingsplan kan met een reguliere procedure (kruimelgevallenregeling) of een uitgebreide procedure. Onderdeel van deze uitgebreide procedure is het verlenen van een verklaring van geen bedenkingen. Deze verklaring is niet vereist voor aangewezen categorieën van gevallen.

Daarnaast is het mogelijk om het bestemmingsplan te herzien ingeval sprake is van strijdigheid met het geldende bestemmingsplan. Onder de Omgevingswet kan het omgevingsplan worden gewijzigd.

Hoewel de initiatiefnemer de vrijheid heeft om zelf de toe te passen procedure te kiezen, wordt de omgevingsvergunning in de regel toegepast bij concrete initiatieven. Voor gebiedsontwikkelingen wordt veelal het bestemmingsplan herzien. De herziening van het bestemmingsplan c.q. het wijzigen van het omgevingsplan blijft in deze notitie buiten beschouwing.

Huidige recht (Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, Besluit omgevingsrecht)

In het huidige recht kan de gemeenteraad voor activiteiten die in strijd zijn met het bestemmingsplan beslissen dat er 'geen bedenkingen' zijn, een zogenaamde verklaring

¹ Minimale acties VNG, [minimale-acties-omgevingswet_v3.pdf \(vng.nl\)](#)

² In beide notities zijn daarom soms dezelfde tekstpassages opgenomen.

van geen bedenkingen. De raad wijst de activiteiten aan waarvoor geen verklaring nodig is. Voor alle andere activiteiten is deze verklaring wel nodig³.

Nieuwe recht (Omgevingswet, Omgevingsbesluit)

In het nieuwe recht kan de gemeenteraad voor activiteiten die in strijd zijn met het omgevingsplan, gevallen aanwijzen waarvoor een bindend advies van de raad nodig is om te kunnen afwijken van het omgevingsplan. Regelt de gemeenteraad niets, dan hoeft het college de raad niet om advies te vragen.

Positieve formulering

Het verschil tussen het oude en nieuwe recht is dat de lijst van aan te wijzen gevallen onder de Omgevingswet positief geformuleerd moet worden. Oftewel bij de besluit moeten die buitenplanse omgevingsplanactiviteiten worden benoemd, waarbij uw raad gebruik wil maken van het adviesrecht.

Onder het huidige recht is er sprake van een negatieve formulering. De categorieën van gevallen waar geen verklaring van geen bedenkingen is vereist, zijn benoemd. Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet vervalt deze lijst.

Procedure

Onder de Omgevingswet geldt als hoofdregel dat de reguliere procedure van toepassing is. Dat wil zeggen dat op een aanvraag omgevingsvergunning binnen 8 weken een besluit moet worden genomen⁴ met een mogelijkheid van een eenmalig verlenging met 6 weken. Er zijn enkele gevallen waarbij de termijn kan worden verlengd, onder meer op verzoek van de aanvrager of als het bevoegd gezag dat beslist, vanwege aanzienlijke gevolgen en mogelijke bedenkingen van belanghebbenden.

2. Motivering en achtergronden

In deze paragraaf geven wij u achtergrondinformatie en verschillende perspectieven om het gesprek te kunnen voeren.

Visie op de implementatie van de Omgevingswet

Voor de implementatie van de Omgevingswet is de missie uit de Toekomstvisie 2030 meer specifiek vertaald naar onderstaande visie.

Vanuit de houding 'ja, tenzij' streeft de gemeente Deurne in de geest van de Omgevingswet naar integrale, gedragen en snelle besluitvorming, ter vervulling van maatschappelijke behoeften met en voor de samenleving. Mensen staan centraal en samen werken we aan een veilige en gezonde leefomgeving.

Doelen Omgevingswet

Bij het voeren van het gesprek over de implementatie van de Omgevingswet is het van belang de doelen van de Omgevingswet in ogenschouw te nemen.

³ In bijlage 3 is de bestaande lijst met categorieën van gevallen opgenomen. In aanvulling op deze lijst heeft de gemeenteraad in september 2017 besloten dat alle besluitvorming over initiatieven in relatie tot mestbewerking is voorbehouden aan de raad.

⁴ Onder het huidige recht kennen we ook de uitgebreide procedure. Daarvoor geldt een beslistermijn van 6 maanden. In uitzonderingsgevallen kan de uitgebreide procedure ook onder de Omgevingswet worden toegepast. Dit is een bevoegdheid van het college.

HET NIEUWE OMGEVINGSSTELSEL

De 4 verbeteringen

Minder en overzichtelijke regels, meer ruimte voor initiatieven en lokaal maatwerk en vertrouwen als uitgangspunt. Dat is waar de Omgevingswet voor staat. Het doel van een initiatief in de fysieke leefomgeving moet centraal staan in plaats van de vraag: 'mag het wel?'.



1 Inzichtelijk omgevingsrecht

Van een wirwar aan regels naar een inzichtelijk en voorspelbaar stelsel dat eenvoudig is in gebruik.



2 Leefomgeving centraal

Van een sectorale naar een samenhangende benadering van de leefomgeving in beleid, besluitvorming en regelgeving.



3 Ruimte voor maatwerk

Meer ruimte voor decentrale overheden voor gebiedsgericht maatwerk en het maken van eigen afwegingen.



4 Sneller en beter

Snellere en betere besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving.

Deze maatschappelijke en verbeterdoelen zijn voor Deurne verder uitgewerkt in de volgende strategische doelen.

De gemeente Deurne:

- biedt ruimte voor meer betrokkenheid van samenleving en omgeving;
- zorgt voor meer balans tussen werkwijze, houding en gedrag en inhoudelijke doelen;
- bepaalt afhankelijk van inhoud (gebied/thema) haar rol;
- maakt het omgevingsrecht inzichtelijker, beter te begrijpen en beter vindbaar;
- zorgt voor integrale samenhangende besluitvorming;
- zorgt voor balans tussen flexibiliteit en rechtszekerheid;
- stelt duidelijke kaders waardoor er minder regels nodig zijn;
- creëert meer ruimte voor maatwerk;
- neemt snellere en betere besluiten;
- werkt aan een flexibele en dienstverlenende organisatie;
- zoekt in het kader van bedrijfsvoering samenwerking met andere gemeenten, provincie waterschap en uitvoerende diensten.

Op basis van deze maatschappelijke en verbeterdoelen gaan wij graag met u in gesprek over uw rol, de verhouding tussen gemeenteraad en college, de kaders en het borgen van de snellere en betere besluitvorming.

Kerninstrumenten en bevoegdheden

De gemeente heeft onder de Omgevingswet een aantal kerninstrumenten ter beschikking. De gemeenteraad stelt een omgevingsvisie en het omgevingsplan vast. Het vaststellen van een programma en het afgeven van een omgevingsvergunning is een bevoegdheid van het college.

De omgevingsvisie gaat over de langere termijn en de opgaven waar de gemeente mee aan de slag gaat. In het omgevingsplan staan regels voor de fysieke leefomgeving. Het omgevingsplan is het toetsingskader voor vergunningverlening.

In de basis blijft de rolverdeling tussen de gemeenteraad en het college na de inwerkingtreding van de Omgevingswet onveranderd. Met het bestaand raads-instrumentarium houdt de gemeenteraad gedurende het beleids- en besluitvormingsproces vinger aan de pols en stuurt op de gewenste doelen. Dat is met de komst van de

Omgevingswet niet anders.

Wel krijgt het college meer bevoegdheden bij de uitvoering van het beleid. De gemeenteraad is nadrukkelijker belast met de hoofdlijnen en het monitoren van de resultaten. Ook is het college straks het bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning.

Verklaring van geen bedenkingen

Onder de huidige wetgeving kan het college uitsluitend een omgevingsvergunning voor een initiatief of (bouw)plan dat in strijd is met het bestemmingsplan verlenen met instemming van de gemeenteraad. Daarover besluit de raad met een zogenoemde 'verklaring van geen bedenkingen'.

Daarvoor in de plaats komt met de inwerkingtreding van de Omgevingswet een verzaamd, bindend adviesrecht voor de gemeenteraad. Het college mag daar niet van afwijken. De gemeenteraad geeft advies over die buitenplanse omgevingsplanactiviteiten, waarvan de raad heeft vastgelegd gebruik te willen maken van het adviesrecht. Een aanvraag voor een omgevingsvergunning voor een dergelijke activiteit kan het college dus niet zelfstandig afdoen. Als de gemeenteraad een negatief advies geeft, dan mag het college de omgevingsvergunning niet verlenen.

Motivering

Het besluit om af te wijken van een bestemmingsplan of omgevingsplan is een discretionaire bevoegdheid: er *mag* afgeweken worden. Uiteraard moet het besluit wel gemotiveerd worden. Het initiatief wordt getoetst aan het bestaande beleidskaders (structuurvisie/omgevingsvisie). Daarnaast moet er sprake zijn van een 'goede ruimtelijke ordening'. Onder de Omgevingswet moet er sprake zijn van 'een evenwichtige toedeling van functies aan locaties'.

Ruimte binnen de kaders, strak buiten de kaders

De doelen van de Omgevingswet, de specifieke verbeterdoelen voor Deurne, het instrumentarium en de verhouding tussen raad en college vergroten het belang van het stellen van duidelijke kaders. De kaders vormen de ambitie en doelen die de gemeente Deurne voor ogen heeft en verankerd zijn of worden in omgevingsvisie, omgevingsplan en beleid (bijvoorbeeld de Woonvisie).

Binnen deze kaders is het college bevoegd om uitvoering te geven aan de ambitie en doelen. Daarbij is er binnen de kaders ruimte voor flexibiliteit. Buiten deze kaders is deze bevoegdheid en ruimte er niet en wordt gebruik gemaakt van het adviesrecht. Dit uitgangspunt past in de geest van de Omgevingswet en verhoogt het dienstverleningsniveau. Dit uitgangspunt draagt bij aan de ambitie en doelen van de gemeente. Daarnaast wordt het niveau van dienstverlening verbeterd wat leidt tot snellere besluitvorming en minder kosten voor de initiatiefnemer. Dit betekent ook dat de focus nog meer gelegd moet worden op het proces van totstandkoming van omgevingsvisie, omgevingsplan en beleid en dat uw raad nog nadrukkelijker dan nu het geval is een rol heeft in dit proces van totstandkoming.

Inventarisatie

Hieronder vindt u een overzicht van het aantal ingekomen initiatieven dat in strijd is met het geldende bestemmingsplan en met welke procedure wordt afgeweken van de strijdigheid met het geldende bestemmingsplan.

	2019	2020
Herziening bestemmingsplan ⁵	14	28
Reguliere afwijkvergunning ⁶	343	292
Uitgebreide afwijkvergunning ⁷	22	18

De afgelopen twee jaren heeft uw raad eenmaal een besluit genomen over het afgeven van een verklaring van geen bedenkingen (Langstraat 79, Deurne).

Vooroverleg

Een proces van overleg over het initiatief met bestuurlijke partners, ketenpartners en belanghebbenden kan in het geval van een complexe aanvraag naar verwachting niet binnen 8 weken worden doorlopen. Er zijn enkele gevallen waarbij de termijn kan worden verlengd, onder meer op verzoek van de aanvrager of als het bevoegd gezag dat beslist, vanwege aanzienlijke gevolgen en mogelijke bedenkingen van belanghebbenden. In deze gevallen kan de beslistermijn met 6 weken worden verlengd.

Daarbij loopt de initiatiefnemer het risico het initiatief in detail uit te werken, en daarmee aanzienlijke kosten te maken, waarna er alsnog een negatief advies kan worden afgegeven. Dit leidt vervolgens tot het weigeren van de aangevraagde omgevingsvergunning.

Een andere optie is om, conform advies van de VNG, om een uitgebreider vooroverleg in te richten⁸. Het vooroverleg speelt zich af voordat de formele vergunningaanvraag wordt ingediend en de afhandeltijd van 8 weken gaat lopen.

Tijdens dit vooroverleg geeft uw raad een advies waarbij u vooral een uitspraak doet over de wenselijkheid van een initiatief. Past dit initiatief binnen de ambitie en doelen waar de gemeente voor staat?

Wijze van formuleren

De lijst van aan te wijzen gevallen onder de Omgevingswet moet positief geformuleerd worden. In bijlage 2 zijn voorbeelden opgenomen van omgevingsplanactiviteiten waarbij de raad gebruik maakt van zijn adviesbevoegdheid.

Er zijn diverse mogelijkheden om de lijst te formuleren:

- gebiedsgericht
- themagericht
- activiteiten meer/groter/hoger dan ...
- het uitbreiden/vergroten van ...
- het realiseren van ...

⁵ Dit omvat zowel het aantal bestemmingsplannen, uitbreidingsplannen en wijzigingsplannen.

⁶ Dit omvat de initiatieven die passen binnen het bestemmingsplan dan wel waarvoor met een binnenplanse ontheffing of buitenplanse ontheffing (kruimelgevallen) medewerking kan worden verleend

⁷ Van deze aanvragen hebben slechts 1 (2019) en 4 (2020) aanvragen betrekking op de activiteit ruimtelijke ordening. Van deze aanvragen heeft uw raad uiteindelijk voor één aanvraag een besluit genomen over het afgeven van een verklaring van geen bedenkingen. De andere aanvragen hebben betrekking op de activiteit milieu.

⁸ Zie [Plan van aanpak Omgevingstafel | VNG](#)



Ook is het mogelijk om activiteiten aan te wijzen die in strijd zijn met de doelen van uit het omgevingsplan of andere vastgestelde kaders (bijvoorbeeld een stedenbouwkundige visie) dan wel controversiële onderwerpen.

3. Verdere planning

De komende periode wordt gebruikt om over dit onderwerp ook op te halen binnen de ambtelijke organisatie. Daarnaast worden ervaringen van andere gemeenten (onder andere binnen de Peel) opgehaald.

De besluitvorming wordt voorbereid voor het vierde kwartaal van 2021.

4. Discussievragen

1. Wenst uw raad gebruik te maken van het adviesrecht? En zo ja, waarom wenst u dat?
2. Wat vindt u van onderstaande stellingen?
 - Binnen de vastgestelde kaders geeft het college uitvoering aan de ambitie en doelen van de gemeente Deurne.
 - Buiten de gestelde kaders maakt de raad gebruik van haar adviesrecht op basis van wenselijkheid.

Burgemeester en wethouders van Deurne,
De secretaris, De burgemeester,

R.R.M. Halffman

H.J. Mak / G.T. Buter