Raadsvergadering : 21 november 2022

Agendapunt : 9

Onderwerp : Bindend advies buitenplanse omgevingsplanactiviteiten

Zaaknummer : 304587

Beslispunten

1. In te stemmen met het bindend adviesrecht inzake de in het besluit genoemde buitenplanse omgevingsplanactiviteiten.
2. Het besluit 'bindend advies buitenplanse omgevingsplanactiviteiten' vast te stellen.

Samenvatting

Onder de Wet ruimtelijke ordening moet het college in sommige gevallen een verklaring van geen bedenking van de gemeenteraad vragen. In de Omgevingswet is geregeld dat het college van burgemeester en wethouders voor iedere aanvraag voor een omgevingsvergunning het bevoegd gezag is, tenzij de Wet anders bepaalt. De gemeenteraad kan onder de Omgevingswet bepalen in welke gevallen zij bij afwijking van de regels van het omgevingsplan een bindend advies af wil geven. Het college moet dat advies in acht nemen. Het besluit tot het instellen van het bindend adviesrecht moet vergezeld gaan van een goede motivering en de gemeenteraad moet het besluit bekendmaken.

Aan de raad,

1. Aanleiding

In beginsel is het college in alle gevallen bevoegd gezag voor de afgifte van omgevingsvergunningen. Ook als die strijdig zijn met het omgevingsplan. Nu is dat bijvoorbeeld voornamelijk binnen de bebouwde kom ook al zo op grond van de 'kruimelregeling' van artikel 4, bijlage 2, Bor, maar voor grotere afwijkingen moet het college beschikken over een verklaring van geen bedenking van de raad. Die rol van de raad bij activiteiten die niet passen in het omgevingsplan komt te vervallen. Daar staat tegenover dat de raad een bindend adviesrecht in het leven kan roepen. De gemeenteraad kan gevallen aanwijzen waarover zij wenst te adviseren. De vraag is in hoeverre er aanleiding bestaat tot het inrichten van een dergelijk bindend adviesrecht.

2. Beoogd resultaat

Het beoogd resultaat is de vaststelling van een bindend adviesrecht voor buitenplanse omgevingsplanactiviteiten.

3. Argumenten

De gemeenteraad stelt het omgevingsplan vast. In dat omgevingsplan legt de gemeenteraad vast hetgeen zij aan activiteiten in beginsel vanuit een gezonde en veilige fysieke leefomgeving en op basis van een evenredige toedeling van functies aanvaardbaar vindt. Alle activiteiten die zich binnen die vooraf door de raad vastgelegde regels afspelen, kunnen door het college worden afgedaan.
Daarnaast is het van groot belang, gezien ook het afwijkende karakter van een omgevingsplan ten opzichte van een bestemmingsplan, om in de regels helder vast te leggen wat in ieder geval aan activiteiten niet gewenst is.

Voorbeeld
In het geldende bestemmingsplan Vlieland Kom wordt bij het wonen 30 m2 aan bijbehorende bouwwerken toegelaten. Er is een binnenplanse afwijking om dat in gevallen op te rekken tot 60 m2. Het college heeft met toepassing van haar bevoegdheid binnen de kruimelregeling de grens in alle gevallen gelegd op de 60 m2, mits dat ruimtelijk aanvaardbaar is. Er wordt niet meegewerkt aan grotere oppervlaktes aan bijbehorende bouwwerken. Er kan nu in het omgevingsplan worden vastgelegd dat in geen enkel geval meegewerkt zal worden aan meer dan 60 m2. Er kan ook worden geregeld dat er situaties denkbaar zijn waarbij onder nader te stellen voorwaarden een verruiming tot bijvoorbeeld maximaal 100 m2 mogelijk moet zijn, maar dat de gemeenteraad in die gevallen mee wil kijken en bindend advies af wil geven. De grens vastleggen op de 60 m2 maakt een bindend adviesrecht dus niet nodig. Het is dus goed om van tevoren te bepalen waar de uiterste grenzen liggen. Daarmee kan het bindend adviesrecht realistisch worden ingericht. Op ieder moment kan dit evenwel bijgesteld worden aan ontwikkelingen die toch een ander standpunt vragen dan in eerste instantie was aangenomen.

Tussen hetgeen in het omgevingsplan wordt toegelaten en hetgeen wordt verboden, zit nog een ontwikkelingsruimte. Evenals bij bestemmingsplannen kan het zijn dat zich activiteiten voor gaan doen die op dit moment niet zijn voorzien, of activiteiten die zodanig bijzonder zijn dat het wenselijk is om over de toelaatbaarheid daarvan na te denken. Het kan ook zijn dat er ontwikkelingen voorzienbaar zijn, maar waarvoor de raad de uitvoering bij het college neerlegt, zoals nu in bestemmingsplannen is gedaan met de wijzigingsbevoegdheden voor bijvoorbeeld functiewisselingen binnen de Dorpsstraat. Ook kan het zijn dat er ontwikkelingen zijn die worden voorzien, maar waarbij de raad bewust er voor kiest om die met een buitenplanse omgevingsplanactiviteit te regelen en daarbij zichzelf ook een adviesrecht toe te kennen.

Omdat de contouren van het omgevingsplan nog niet bekend zijn, is het lastig om nu al aan te geven welke activiteiten buitenplans aanvaardbaar worden geacht en waarvoor het bindend adviesrecht ingezet zou kunnen worden. De raad moet daar in het kader van het omgevingsplan nog over beslissen. Het besluit over het bindend adviesrecht wordt vooreerst dan ook genomen op grond van het tijdelijke omgevingsplan dat is gebaseerd op de regels zoals die nu gelden.
In eerste instantie is het raadzaam om te kijken naar de ontwikkelingen van de afgelopen jaren waaraan medewerking is verleend. In die gevallen is de ontwikkeling aanvaardbaar geacht en is afgeweken van het bestemmingsplan. De vraag is in welke gevallen de raad daarbij in beeld wil zijn om iets van die ontwikkeling te vinden. Een bindend advies is op zich een verregaand middel, omdat het college een bindend advies moet volgen. Als de gemeenteraad negatief adviseert, moet het college een vergunning weigeren. Daarvoor zal dan ook een goede motivering voorhanden moeten zijn.
Daarnaast moet vrijwel iedere vergunningsaanvraag afgedaan worden binnen de termijn van 8 weken met een eenmalige verlenging van 6 weken. Het vragen van advies aan de raad legt een grote druk op de procedure. Als er niet tijdig wordt besloten, dan kan er onder de Omgevingswet overigens geen vergunning van rechtswege ontstaan. Aanvragers kunnen het college wel in gebreke stellen als niet tijdig wordt besloten op hun aanvraag. Daardoor kan er een dwangsom verschuldigd zijn. Als dat vaak voorkomt, kan dit vanuit financieel oogpunt natuurlijk een onwenselijke situatie worden. Bovendien kan het imago van de gemeente hierdoor schade oplopen. En dat kan weer effect kan hebben op het vertrouwen in de gemeente.

Het tijdig beslissen op een vergunningaanvraag kan dus in gevaar komen als gevolg van het adviesrecht van de gemeenteraad. Het is belangrijk dat de gemeenteraad zich hiervan bewust is en dat de raad daarmee rekening houdt als het een besluit neemt over de gevallen waarover de raad wenst te adviseren. Dit kan op verschillende manieren:

- Besluiten om de uitgebreide voorbereidingsprocedure toe te passen.
  dit kan alleen onder voorwaarden en de aanvrager moet daarover een zienswijze in kunnen dienen.
- Beperken van de categorieën waarover geadviseerd moet worden.
  dit bepaalt de raad zelf in haar besluit over het bindend adviesrecht.
- Aanpassen werkwijze:
  dit zou kunnen door aanpassing vergaderfrequentie of vergaderingen plannen waarin alleen adviezen voor vergunningaanvragen aan de orde komen. Belangrijk hierbij is te beseffen dat er jaarlijks maar enkele aanvragen spelen die zien op grotere activiteiten die afwijken van het omgevingsplan.

Belangrijk is ook om in de overwegingen mee te nemen dat de rol van de gemeenteraad onder de Omgevingswet bedoeld is om meer een strategische positie in te nemen en de uitvoering bij het college te laten. Het doel van de Omgevingswet is ook om besluitvorming over activiteiten sneller en overzichtelijker te laten verlopen. Een te ruime invulling van de adviesbevoegdheid kan leiden tot een verkapte verschuiving van bevoegdheden. Uiteindelijk voert het college het beleid van de raad uit en stelt de raad het beleid en de kaders vast en controleert de raad of het juist wordt uitgevoerd (dualisme).

Voorstel voor gevallen voor bindend advies

Bij het voorstellen van gevallen baseren wij ons op hetgeen de afgelopen jaren zich op Vlieland heeft voorgedaan en waarbij wij van mening zijn dat de activiteit een zekere impact heeft of dat het politiek gevoelig ligt. Wij stellen daarbij ook voor dat in ieder geval in de situaties waarin een bindend advies aan de orde is, het initiatief eerst door initiatiefnemer aan de raad wordt gepresenteerd (wat procesmatig moet worden afgedwongen), zodat uw raad daar inhoudelijk nog zaken in mee kan geven, op voorhand al kan zeggen of het initiatief wel of geen kans van slagen heeft, of nog voorstellen voor het verdere proces mee kan geven.

In het omgevingsplan worden per perceel de activiteiten vastgelegd die daar op dit moment legaal en aanvaardbaar aanwezig zijn. Daarnaast worden er activiteiten toegelaten die ook al binnen het geldende bestemmingsplan bij recht mogelijk waren, zoals bijvoorbeeld de aan-huis-verbonden beroepen bij het wonen, de ondergeschikte horeca bij maatschappelijke voorzieningen of de productiegebonden detailhandel bij bedrijven.
Daarnaast kende het bestemmingsplan ook wijzigingsbevoegdheden om bijvoorbeeld op plekken de functie op een perceel te veranderen, bijvoorbeeld binnen de Dorpsstraat het wijzigen van Wonen in Horeca of Detailhandel of vice versa. Wij stellen voor al die activiteiten terug te laten komen in het omgevingsplan en daar binnen het omgevingsplan goede regelingen voor op te nemen. Daarmee stelt uw raad de kaders en hoeft daar buitenplans geen oordeel over gegeven te worden. Wat wijkt daar dan nog vanaf?

- Een nieuwe activiteit

In het omgevingsplan worden de bestaande en ter plaatse aanvaardbare activiteiten geregeld. Ook uitwisselbaarheid van bestaande activiteiten wordt mogelijk gemaakt, zodanig dat onder andere het aantal horecabedrijven en winkels niet kan toenemen (zoals dat nu ook is). Het kan zijn dat zich een nieuwe activiteit voordoet die wenselijk zou kunnen zijn voor Vlieland, maar die niet is voorzien. In de afgelopen jaren heeft zich dat bijvoorbeeld voorgedaan met het initiatief om een nieuwe groepsaccommodatie te bouwen op de voormalige tennisbaan naast Eureka. In dat geval ging het ook nog om een onbebouwd perceel waar nieuwe bebouwing moest verrijzen, maar een nieuwe activiteit kan ook geïnitieerd worden in een bestaand pand of op een bebouwd perceel. Het gaat dan bijvoorbeeld om gebruik dat afwijkt van genoemde aantallen of beperkingen in het bestaande beleid, zoals nieuwe standplaatsen, een nieuw evenement, een nieuwe activiteit op het strand of in de natuurgebieden, etc. Het kan hier ook gaan om nieuwe wegen of paden. De bestaande infrastructuur is vastgelegd, maar nieuwe infrastructuur kan een behoorlijke impact hebben. Wij stellen voor in deze gevallen een bindend advies van de raad voor te schrijven. Wij wijzen uw raad er nogmaals op dat allereerst in het omgevingsplan de ruimte voor eventuele nieuwe activiteiten wordt geboden, alsmede door ook te regelen welke activiteiten niet aanvaardbaar zijn. Het gaat vervolgens om gevallen die niet mogelijk zijn op basis van het omgevingsplan en vooreerst nog niet mogelijk zijn op basis van het tijdelijke omgevingsplan.

- Een toename van het aantal verblijfsrecreatieve bedden

In de Omgevingsvisie staat dat de recreatiedruk gestabiliseerd moet worden. In het geldende bestemmingsplan Vlieland Kom is op de meeste plekken het aantal verblijfsrecreatieve bedden niet vastgelegd en ook is er uitwisselbaarheid mogelijk tussen horecabedrijven, waarbij restaurants omgezet kunnen worden in logiesverstrekkende bedrijven.
Wij stellen voor om het uitgangspunt voor stabilisatie van het bestaande aantal bedden vast te leggen in het omgevingsplan. Een uitwisseling tussen bedden, waarbij het aantal bedden gelijk blijft, zien wij als een bevoegdheid van het college. Uw raad kan daarvoor de kaders stellen in het omgevingsplan.
Daarmee is er ten aanzien van de verblijfsrecreatieve bedden in beginsel geen aanleiding om adviesrecht in

te stellen, omdat de regels geen afwijking toelaten. Desalniettemin is het denkbaar dat zich een voorziening op Vlieland wil vestigen die we nu nog niet voorzien, maar die van meerwaarde kan zijn voor Vlieland. Ook kan een bestaand bedrijf aan nieuwbouw toe zijn, waarbij de nieuwbouw vraagt om een kwaliteitsslag die een toename met zich meebrengt ten opzichte van het bestaande aantal bedden binnen het bedrijf. Op het moment dat een dergelijk initiatief zich voordoet en er is sprake van een toename van het aantal verblijfsrecreatieve bedden, dan is bindend advies van uw gemeenteraad gewenst.

- Nieuwbouw met maatschappelijke impact

In dit geval denken wij aan nieuwbouw van voorzieningen in het dorp die de nodige impact hebben op de omgeving of die een maatschappelijke impact hebben, bijvoorbeeld doordat er een toename van het aantal woningen of recreatieve bedden is. In de afgelopen periode kan daarbij gedacht worden aan de plannen voor nieuwbouw van de voormalige COOP supermarkt, hotel De Wadden of restaurant Gestrand. Ook de volledige nieuwbouw aan de Achteromweg 3 en 5. Vrijwel al die nieuwbouwactiviteiten op bestaande bebouwde percelen waarvoor wij initiatiefnemers hebben gevraagd om een bestemmingsplan op te stellen, zodat er voldoende participatie plaats kon vinden, maar waarbij de beslissingsbevoegdheid via het bestemmingsplan ook bij uw raad kwam te liggen. Het gaat daarbij dus niet om het vervangen van een woonhuis of een schuur. Ook dat kan impact hebben, maar dan vooral voor de directe buren. Wij stellen uw raad voor om in de gevallen van nieuwbouw met een maatschappelijke impact (waaronder ook begrepen aanzienlijke gevolgen voor de fysieke leefomgeving) bindend adviesrecht in te stellen. In deze gevallen kan ook aanvullend nog worden besloten om de uitgebreide voorbereidingsprocedure te volgen. Deze gevallen overlappen soms met de eerder genoemde nieuwe situaties, maar het is goed om deze categorie expliciet te benadrukken.

- Milieubelastende activiteiten

Op het gebied van de milieuregelgeving gaat het een en ander veranderen. Het Activiteitenbesluit komt te vervallen. Veel Rijksregels met betrekking tot geur, geluid en trilling komen via de Bruidsschat naar de gemeente toe en maken vanaf 1 januari 2023 deel uit van het gemeentelijke tijdelijke omgevingsplan. De gemeente kan die regels in haar omgevingsplan overnemen, maar kan daar ook zelf beslissingen in nemen. We zijn met de FUMO in overleg om de regels zoveel mogelijk op de Vlielandse situatie af te stemmen en in te richten.
Op Vlieland komt geen zware bedrijvigheid voor. Er komen dus veel van de Rijksregels naar ons toe. De milieuregelgeving spreekt niet meer van inrichtingen, maar van milieubelastende activiteiten. Dat kunnen binnen een bedrijf meerdere activiteiten zijn. Al de bestaande activiteiten op Vlieland worden als zodanig geïnventariseerd. Daarmee is de bestaande situatie uitgangspunt voor het omgevingsplan. Het gaat daarbij zowel om de bedrijven op Oosterseveld, maar ook over de horecabedrijven, de winkels en de overige voorzieningen in of direct buiten het dorp.
Er zullen in de loop van de tijd activiteiten wijzigen. Zolang die binnen de aard en de schaal van de bestaande situatie blijven, kan het college daarover beslissen. De regels voor het omgevingsplan zullen daarop worden ingericht. Zodra er echter een geheel nieuwe vorm van bedrijvigheid of een sterk afwijkende vorm ten opzichte van de bestaande bedrijvigheid komt, dan stellen wij voor dat de raad een bindend advies wordt gevraagd over de wenselijkheid van de voorgenomen ontwikkeling.

- Restgevallen

Het aanwijzen van gevallen wordt pas echt duidelijk op het moment dat het omgevingsplan is ingericht. Op dit moment is het een inschatting van gevallen. Er is dan ook niet de illusie dat deze eerste lijst van gevallen de juiste lijst is. In de loop van de tijd kan de lijst ook worden aangepast aan opgedane ervaringen.
Daarnaast kan het ook zijn dat zich initiatieven voordoen die niet vallen binnen de aangemerkte gevallen, maar waarbij het college toch van mening is dat het zinvol is om de raad om advies te vragen. Het gaat dan om situaties die in strijd zijn met het tijdelijke omgevingsplan en waarbij de afwijking niet zo groot is dat die onder de genoemde gevallen valt. Een deel hiervan viel tot voor kort bijvoorbeeld ook onder de kruimelregeling. Deze categorie van gevallen is aangeduid als gevallen die politiek en/of bestuurlijk gevoelig zijn. Het is dan aan het college om te beoordelen in hoeverre een initiatief, dat niet al onder de aangemerkte gevallen valt, onder deze categorie moet worden begrepen.

4. Kanttekeningen/risico's

Zoals eerder gezegd is dit geen besluit dat in beton gegoten is. Er wordt in de periode na 1 januari 2023 verder gewerkt aan het omgevingsplan. Daarmee komen de contouren van het omgevingsplan in beeld. Het is zeer waarschijnlijk dat de uiteindelijke inhoud van het omgevingsplan bepalend zal zijn voor de gevallen waarin bindend advies wordt gewenst. Ook kunnen zich in de loop van de tijd ontwikkelingen voordoen of situaties gaan spelen waarbij uw raad achteraf toch advies had willen geven. Andersom kunnen er ook situaties onder het besluit vallen waarvan uw raad achteraf zegt dat het college zich daar prima mee kan redden als u daarvoor de kaders in het omgevingsplan nog iets aanscherpt. De hele regelgeving onder de Omgevingswet kent een dusdanig dynamisch karakter dat aanpassing van de regels en de onderliggende besluiten voortdurend plaats kunnen hebben. Dat zal zeker de eerste jaren spelen, omdat nog niemand weet wat de impact van de Omgevingswet is en hoe het speelveld zich gaat inrichten. Het is goed om als raad de werking van het besluit nu en dan te evalueren.

Het kan zijn dat de Omgevingswet per 1 januari 2023 niet in werking treedt. Wij stellen voor dit besluit in dat geval wel te nemen in samenhang met het delegatiebesluit en de inwerkingtreding te koppelen aan het moment van inwerkingtreding van de Wet. Het besluit ligt er dan en kan eventueel nog geactualiseerd worden, mocht dat mettertijd nodig blijken te zijn.

5. Uitvoering

De uitvoering van dit besluit wordt door het college opgepakt.

6. Communicatie

Het besluit 'bindend advies buitenplanse omgevingsplanactiviteiten' wordt bekendgemaakt.

7. Financiën

N.v.t.

8. Juridische Zaken

Tegen het besluit staan geen rechtsmiddelen open.

9. Bijlagen

geen

Vlieland, 18 oktober 2022

Burgemeester van Vlieland,
M. Schrier, burgemeester

De raad van de gemeente Vlieland,

gelezen: het voorstel van de burgemeester van Vlieland van 18 oktober 2022

overwegende dat:

- de Omgevingswet mogelijkheden biedt voor het aanwijzen van gevallen die zien op buitenplanse omgevingsplanactiviteiten waarover de gemeenteraad binden advies wenst af te geven;
- door middel van dit besluit de gemeenteraad invulling geeft aan haar rol om te komen tot een gezonde en veilige fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit, alsmede een evenwichtige toedeling van functies aan percelen;

gelet op: artikel 16.15 Omgevingswet en artikel 4.21 Omgevingsbesluit;

gelet op: artikel 156 Gemeentewet;

B E S L U I T:

1. In te stemmen met het bindend adviesrecht inzake de hierna genoemde buitenplanse omgevingsplanactivieiten
2. Het besluit ‘bindend advies buitenplanse omgevingsplanactiviteiten’ vast te stellen.

<u>Buitenplanse omgevingsplanactivieiten</u>

1. Nieuwe activiteiten, zoals omschreven in het raadsvoorstel, die niet zijn voorzien in het omgevingsplan en als zodanig ook geen deel uitmaakten van de voorheen geldende bestemmingsplan (zoals de wijzigingsbevoegdheden)
2. Activiteiten waarbij een toename van het aantal verblijfsrecreatieve bedden aan de orde is
3. Nieuwe activiteiten op bestaande bebouwde percelen met een maatschappelijke impact
4. Nieuwe milieubelastende activiteiten betrekking hebbende op nieuwe vormen van bedrijvigheid of sterk afwijkende vormen van bedrijvigheid ten opzichte van bestaande bedrijvigheid
5. Activiteiten met een politieke en/of bestuurlijke gevoeligheid.

Deze regeling treedt in werking op de datum van inwerkingtreding van de Omgevingswet.

Deze regeling wordt aangehaald als ‘Bindend advies buitenplanse omgevingsplanactiviteiten’.

Aldus vastgesteld in de raad van de
gemeente Vlieland in zijn openbare
vergadering van 21 november 2022

de griffier, de voorzitter,

M.G. Brinksma-Brandenburg M. Schrier