Adviesrecht van de gemeenteraad

1. Inleiding

Op 1 juli 2023 treedt de Omgevingswet in werking en daarmee ook het omgevingsplan Het Omgevingsplan is een set regels die betrekking heeft op de fysieke leefomgeving. Het bestaat in eerste instantie uit de regels van de bestaande bestemmingsplannen, een aantal bestaande verordeningen en landelijke regels die worden overgeheveld naar de gemeente (de Bruidsschat). Voor verzoeken (van inwoners, initiatiefnemers/de gemeente zelf) welke niet passen binnen de regels van het nieuwe omgevingsplan moet worden beoordeeld of van het omgevingsplan kan worden afgeweken. Dit kan via het wijzigen van het omgevingsplan of via een vergunning.

Of er kan worden afgeweken van het omgevingsplan wordt bepaald door het door de raad vastgestelde beleid en naar de ruimtelijke inpassing van de locatie. Indien de afwijking van het omgevingsplan via een vergunning kan worden verleend is het College het bevoegd gezag. De raad kan voor een dergelijke vergunningsprocedure bepaalde categorieën gevallen aanwijzen waarover zij een bindend advies (het adviesrecht) wil geven. Dit stuk gaat over de verandering ten aanzien van de rol van de gemeenteraad in het vergunningenproces bij afwijkingen van het omgevingsplan, de zogenaamde buitenplanse omgevingsplanactiviteiten.

2. Wat verandert er met de komst van de Omgevingswet voor de Raad

Algemeen
De gemeente beschikt straks over één omgevingsplan vast voor het gemeentelijk grondgebied. Daarin staan alle lokale regels van de fysieke leefomgeving. De gemeenteraad is hiervoor het bevoegd gezag tenzij de raad dit heeft gedelegeerd aan het college. Zodra er een verzoek (of initiatief) binnenkomt toetst het college van B&W deze aan het omgevingsplan en is het bevoegd gezag voor het verlenen van deze omgevingsvergunning. Dit geldt ook voor een verzoek om een omgevingsvergunning die betrekking heeft op een zogenaamde buitenplanse omgevingsplanactiviteit.

Het gaat dan om een verzoek die niet past binnen het door de Raad vastgestelde Omgevingsplan. Om te voorkomen dat het college de raad bij dergelijke gevallen zou kunnen passeren, heeft de wetgever een wettelijke grondslag gecreëerd voor de gemeenteraad om gevallen aan te wijzen waarin hij gebruik wenst te maken van haar adviesrecht bij aanvragen om een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit. Deze grondslag is opgenomen in de artikelen 16.15a en 16.15b van de Omgevingswet.

Huidige situatie onder de Wabo
In de huidige situatie moet het college aan de gemeenteraad een verklaring van geen bedenkingen (vvgb) vragen, indien sprake is van een omgevingsvergunning waarbij wordt afgeweken van een bestemmingsplan of beheersverordening (en voor zover geen gebruik gemaakt kan worden van de zogenaamde kruimelgevallenregeling). Het betreft de procedure die bekend staat als het buitenplans afwijken van het bestemmingsplan met omgevingsvergunning (artikel 2.1 lid 1 onder c jo. artikel 2.12 lid 1 onder a onder 3º Wabo), in de praktijk het 'Wabo-projectbesluit' genoemd. De vvgb van de gemeenteraad is bindend; indien de gemeenteraad besluit geen vvgb af te geven dan dient de omgevingsvergunning door het college geweigerd te worden.
De gemeenteraad kan echter op grond van artikel 6.5 lid 3 Bor een lijst van categorieën van gevallen vaststellen waarbij een dergelijke vvgb niet vereist is. In die gevallen is het college zelf bevoegd te beoordelen of een activiteit in overeenstemming of in strijd is met een goede ruimtelijke ordening. De raad van de gemeente Rheden heeft een dergelijke lijst met categorieën niet opgesteld en vastgesteld. Hier kunnen wij dus niet op teruggrijpen bij het inregelen van het adviesrecht.

Nieuwe situatie onder de Omgevingswet
Het hiervoor beschreven systeem wordt onder de Omgevingswet min of meer 'omgedraaid'. Voor verzoeken die in strijd zijn met het Omgevingsplan is straks namelijk geen instemming van de gemeenteraad meer nodig, tenzij de raad vooraf gevallen of (afwijk)activiteiten heeft aangewezen, waarvoor het college altijd eerst advies moet vragen aan de raad (artikel 16.15a Ow). Dat dit advies vervolgens bindend is blijkt uit artikel 16.15b Omgevingswet: het college moet beslissen op een verzoek met inachtneming van het advies van de gemeenteraad.

Het advies van de gemeenteraad kan echter meer zijn dan enkel een 'ja' (verlenen) of een 'nee' (weigeren). De gemeenteraad kan er bijvoorbeeld ook voor kiezen om voorwaarden te benoemen waaronder hij het afwijken middels een vergunning van het omgevingsplan acceptabel acht. Met inachtneming van dat advies dient het college die voorwaarden vervolgens uit te werken in een uiteindelijk besluit op de aanvraag om omgevingsvergunning.

In die zin is de term adviesrecht wat ongelukkig gekozen, omdat het college het advies van de Raad moet opvolgen.

Wat gebeurt er als de raad geen besluit neemt over het hebben van adviesrecht?
Door niets te doen wordt het besluiten over afwijkingen van het omgevingsplan middels een omgevingsvergunning, automatisch een exclusieve zaak van het college. De gemeenteraad die niets doet, is straks dus helemaal niet betrokken de omgevingsvergunningen voor buitenplanse omgevingsplanactiviteiten. Uiteraard is het niet zo dat zonder lijst van aangewezen gevallen de raad per definitie geheel buitenspel staat. De gewone politieke instrumenten uit de Gemeentewet blijven namelijk tot de beschikking staan van de raad, maar die zijn minder effectief en minder direct voor wat betreft beslissingen op aanvragen om omgevingsvergunningen.

Wat kan de raad doen?
Indien de raad wel betrokken wil blijven bij (bepaalde) omgevingsvergunningen voor buitenplanse omgevingsplanactiviteiten, dan dient de raad dus bij raadsbesluit gevallen aan te wijzen waarbij het college advies moet vragen aan de raad. Dan wijst de gemeenteraad gevallen aan waarin wel een bindend advies nodig is van de raad om af te wijken van het omgevingsplan. Voor de niet-aangewezen gevallen vervalt het adviesrecht (zie artikel 16.15a lid b. onder 1 Ow.).

Informatief wordt opgemerkt dat dit raadsbesluit dan bij voorkeur tegelijkertijd met de inwerkingtreding van de Omgevingswet in werking dient te treden.

Participatie bij een omgevingsvergunning
De Omgevingswet stimuleert vroegtijdige participatie. Daarmee kunnen overheden namelijk op tijd belangen, meningen en creativiteit op tafel krijgen. Bij het aanvragen van een omgevingsvergunning moet de aanvrager initiatief nemen tot participatie. Hij moet aangeven of, en zo ja hoe, hij de omgeving betrokken heeft bij zijn plan en wat de resultaten hiervan zijn. Dit aanvraagvereiste omvat echter geen verplichting voor de aanvrager om daadwerkelijk aan participatie te doen en het bevoegd gezag mag niet weigeren om een aanvraag in behandeling te nemen, omdat er geen participatie is geweest. Ook mag het bevoegd gezag de aanvraag niet buiten behandeling laten, omdat er te weinig participatie is geweest.

Sneller en beter
Een belangrijk doel van de Omgevingswet is om de procedures voor initiatiefnemers sneller en beter te maken. Onder de Omgevingswet is de hoofdregel dan ook dat voor alle omgevingsvergunningen (dus ook de buitenplanse omgevingsplanactiviteiten) de reguliere procedure geldt met een beslistermijn van 8 weken.
Hiermee vervalt (althans in veel gevallen)[1] de uitgebreide procedure (met een termijn van 26 weken) die bijvoorbeeld nu nog geldt voor de omgevingsvergunning voor buitenplans afwijken van het bestemmingsplan (artikel 3.10 Wabo). Weliswaar kan de termijn van 8 weken nog verlengd worden met 6 weken (art. 16.64 lid 2 Omgevingswet), maar dat is nog altijd ruim minder dan de 26 weken die nu geldt bij gevallen waarvoor een vvgb benodigd is. De korte termijn van 8 weken zorgt voor een spanningsveld met de huidige besluitvorming door de raad.

Dit betekent dat de raad kritisch moet zijn bij:

[1] Er zijn enkele gevallen waarin de uitgebreide procedure van toepassing is op een voorbereiding van de beslissing van de aanvraag om een omgevingsvergunning. Zie hiervoor artikel 16.65 Omgevingswet.

1. het bepalen voor welke gevallen hij het adviesrecht wil, en
2. hoe dit proces geregeld moet worden om niet in de knoop te komen met de termijn van 8 weken.

Paragraaf 3 gaat over het proces en paragraaf 4 gaat nader in over de gevallen waarvoor de raad mogelijk al dan niet advies wil.

3. Het proces rondom het geven van een advies

Het reguliere proces rondom raadsbesluiten

Voordat in het huidige proces de raad een besluit neemt op een raadsvoorstel moeten volgtijdelijk veel stappen worden doorlopen.

1. Indienen raadsvoorstel door behandelend ambtenaar
2. Controle door het team ontwikkeling en advies (TAO). Hierbij wordt een controle gedaan op concernniveau (juridisch, evt. financieel etc.)
3. Akkoord managementteam. Hierin zit onder andere de gemeentesecretaris.
4. Aanleveren aan college
5. Collegebesluit. Het is het college dat een voorstel voordraagt aan de raad. Een raadsvoorstel wordt altijd besproken in de collegevergadering. Een raadsvoorstel is daarom geen circulatievoorstel dat alleen geparafeerd hoeft te worden, maar een bespreekvoorstel. Het college vergadert elke dinsdag.
6. Aanleveren aan griffie. De griffie heeft de taak raadsvoorstellen te verspreiden. De griffie maakt ook de agenda van de raad bekend aan de inwoners.
7. Voorbereidende vergadering. In de voorbereidende vergadering is er gelegenheid raadsvoorstellen te bespreken en mondelinge vragen te stellen. Ook is dan gelegenheid voor burgers en organisatie om dan in te spreken. De vergadering is zelf niet besluitvormend.
8. Raadsvergadering. Hierin vindt de besluitvorming plaats.

Er zit tijd tussen sommige stappen, zodat de betrokkenen bij de volgende stap tijd hebben om kennis te nemen van de stukken en daar wat van te vinden. Zo hebben bijvoorbeeld fracties van politieke partijen tussen de stappen 6 en 7 tijd om over het voorstel te overleggen en een standpunt in te nemen.

In een tijdsschema ziet dat er als volgt uit

week 1	Indienen raadsvoorstel en controle TAO
week 2	Akkoord managementteam en aanleveren college
week 3	Collegebesluit en aanleveren griffie
week 4	
week 5	(overleg fracties)
week 6	Voorbereidende vergadering *
week 7	
week 8	Raadsvergadering *

* Dit kan in de praktijk een week eerder of later zijn

Alles bij elkaar komt dat neer op een doorlooptijd van ongeveer 8 weken. Omdat de raad maandelijks vergadert, kan het voorkomen dat als iets net niet op tijd gereed is, de doorlooptijd een maand extra is. Dan kan de doorlooptijd uitkomen op **12 weken**.

Een agendapunt voor de raad dient van tevoren aangedragen te worden aan de TAC (Technische Agendacommissie van de raad), die maandelijks vergadert. Vanwege de drukke raadsagenda is er in de tegenwoordige praktijk niet altijd ruimte in de agenda. Ook daardoor is de doorlooptijd wel eens 4 weken langer dan de genoemde 8 weken.

Inpassen van een besluit over adviesrecht
Op het moment dat er een verzoek binnenkomt bij de gemeente start de reguliere doorlooptijd van 8 weken. Voordat het verzoek door de verschillende beleidsadviseurs is beoordeeld en verwerkt zijn er minimaal 4 weken van de doorlooptijd voorbij. Pas dan kan het verzoek op de agenda van het college worden gezet met tekst en inhoud.

4. Bindend advieslijst

Toelichting op voorstel

Veel gemeenten hebben in de huidige situatie een vvgb lijst hebben vastgesteld, waarin categorieën van gevallen zijn aangewezen waarvan door de raad is besloten dat het college zonder tussenkomst van de raad op dergelijke (buitenplanse) aanvragen mag besluiten. Binnen de gemeente Rheden is hiervan geen sprake, waardoor wij voor bijgevoegde lijst hebben gekeken naar de Rhedense praktijk en besluitvorming van de raad van afgelopen jaren en ons huidige beleid.

Ons voorstel is daarnaast om het adviesrecht niet te laten gelden als de aanvraag in overeenstemming is met een door de gemeenteraad vastgestelde visie of beleidskader. Immers heeft de raad daar al eerder mee ingestemd.

Daarnaast is van belang om voor ogen te houden dat als er initiatieven zijn die absoluut niet passen binnen ons beleid en/of binnen de (doelen voor de) fysieke leefomgeving wij niet hiervoor vergunning verlenen. Zaken die wij niet plausibel vinden om van af te wijken komen dus ook niet langs de Raad.

Evaluatie

Graag willen wij hier expliciet noemen, dat genoemde lijst te allen tijde kan worden aangepast middels een raadsvoorstel en -besluit. Zodoende kan dus op elk gewenst moment een evaluatie en zo nodig een aanpassing van de lijst plaatsvinden.