Bijlage 3 Achtergrond informatie bindend adviesrecht

De Omgevingswet: rolverdeling gemeenteraad en college van B en W
In essentie blijft de rolverdeling tussen de gemeenteraad en het college van B en W na de inwerkingtreding van de Omgevingswet gelijk. De gemeenteraad stelt kaders vast in de Omgevingsvisie en het Omgevingsplan. Het college voert binnen deze kaders uit en toetst of initiatieven die passen binnen de door de gemeenteraad vastgestelde kaders. Daarnaast 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. Ook in de nieuwe situatie is het college van B en W het bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning. Het college krijgt wel meer bevoegdheden bij de uitvoering van het beleid. De gemeenteraad is nadrukkelijker belast met de hoofdlijnen en het toezicht op het beleidsproces welke vast worden gelegd in de omgevingsvisie en het omgevingsplan.

De huidige situatie: 'verklaring van geen bedenkingen (VVGB)'
Past een bouwplan of activiteit niet binnen het bestemmingsplan? En is het ook niet mogelijk om via een binnenplanse afwijking of via bij AMvB aangewezen gevallen (kruimellijst) medewerking te verlenen? Dan kan onder de huidige wetgeving het college van B en W alleen een toestemming verlenen met instemming van de gemeenteraad. Dat kan via:
a. de procedure van een herziening van een bestemmingsplan;
b. via een omgevingsvergunning uitgebreide procedure (een projectafwijkingsbesluit).

In deze notitie richten we ons vooral op de projectafwijkingsbesluiten.
Ad b. Voor activiteiten in strijd met het bestemmingsplan kan de gemeenteraad in de huidige situatie beslissen dat er 'geen bedenkingen' zijn om af te wijken van het bestemmingsplan, en een zogenoemd VVGB hiervoor afgeven (zie bijlage 2).

Het bindend adviesrecht vervangt de VVGB
Onder de Omgevingswet blijft het college van B en W het bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning. De Omgevingswet voorziet zowel in afwijken van het omgevingsplan en spreekt dan van buitenplanse omgevingsplanactiviteiten (buitenplanse opa's), maar ook in binnenplanse omgevingsactiviteiten echter dit betreft geen bevoegdheid die bij de raad ligt. Dat is wanneer:
- het om een activiteit gaat waarvoor het omgevingsplan bepaalt dat een vergunning nodig is, maar het volgens de beoordelingsregels niet mogelijk is om de vergunning te verlenen;
- het om een andere activiteit gaat in strijd met het omgevingsplan.

Voor afwijken van het omgevingsplan zijn er twee sporen:
a. met een wijziging van het omgevingsplan de afwijking opheffen;
b. een afwijkvergunning voor een omgevingsplanactiviteit (buitenplanse opa) verlenen en binnen maximaal 5 jaar het omgevingsplan aanpassen[1].

Als Bronckhorst willen we voortborduren op huidige systeem en gaat de voorkeur uit naar a.
- Ad a. Een wijziging van het omgevingsplan kan veelal worden toegepast voor omvangrijke dan wel ingrijpende afwijkingen waarbij bijvoorbeeld een gebied opnieuw ontwikkeld wordt. Denk aan een nieuwe uitbreidingswijk. Bij wijziging van het omgevingsplan is er feitelijk sprake van een nieuw stuk(je) omgevingsplan waarvoor het tijdelijke deel van het omgevingsplan (waarmee we tot uiterlijk eind 2029 te maken hebben) deels wordt aangepast. De raad is bevoegd om het omgevingsplan aan te passen. De raad kan met een delegatiebesluit bepaalde categorieën aanwijzen waarvoor het college van B en W bevoegd gezag wordt.
- Ad b: De buitenplanse opa kan over het algemeen de voorkeur hebben voor een kleine afwijking met beperkte impact: een concreet plan waarbij het niet nodig is om regels voor omliggende percelen aan te passen of mogelijkheden op de locatie te schrappen. De gemeente kan deze vergunningen verzamelen en uiterlijk binnen 5 jaar (laten) opnemen in het omgevingsplan. Voor de aanvragen omgevingsvergunning die in strijd zijn met het omgevingsplan is het college na de inwerkingtreding van de Omgevingswet ook het bevoegd gezag.

Op grond van art. 16.15a aanhef en lid b onder 1 van de Omgevingswet wordt de gemeenteraad als adviseur aangewezen als het gaat om een aanvraag voor een omgevingsvergunning voor door de gemeenteraad aangewezen gevallen van een buitenplanse opa.

De gemeenteraad moet besluiten in welke gevallen zij gebruik wil maken van dit bindend adviesrecht. Dat is dus precies andersom als in de huidige situatie waarin de raad aangeeft wat niet langs de raad hoeft voor een VVGB. De raad gaat niet meer over de niet-aangewezen gevallen.

De status van het raadsadvies
Als de gemeenteraad een negatief advies geeft bij het toepassen van het adviesrecht, dan mag het college de omgevingsvergunning niet verlenen (art. 16.15b van de Omgevingswet). Dit adviesrecht van de gemeenteraad is een zogenaamd verzwaard, bindend advies. Het college van B en W mag daar niet van afwijken en moet het in acht nemen.

Raadsbesluit nodig over adviesrecht
De gemeenteraad moet - vóórdat de Omgevingswet van kracht wordt (naar verwachting 1 juli 2023) - een besluit nemen over de gevallen waarin hij advies wil geven. De huidige raadsbesluiten waarvoor geen verklaring van geen bedenkingen nodig is vervallen automatisch bij inwerkingtreding van de Omgevingswet. Regelt de gemeenteraad niets, dan hoeft B en W niet naar de gemeenteraad voor activiteiten die in strijd zijn met het omgevingsplan.
De inwerkingtreding van de 'lijst met gevallen waarvoor advies van de gemeenteraad nodig is voor een buitenplanse opa, als bedoeld in artikel 16.15a onder b' is gelijk aan de datum inwerkingtreding van de Omgevingswet.

Korte reguliere procedure
De invoering van het adviesrecht valt samen met de verplichting onder de Omgevingswet om alle vergunningaanvragen binnen 8 weken te behandelen met als doel besluitvorming sneller en overzichtelijker te laten verlopen.
Bij afwijkingen van het omgevingsplan is straks ook de reguliere procedure van toepassing en geldt in principe de termijn van 8 weken, optioneel 6 weken te verlengen. Deze termijn gaat lopen op het moment dat er wordt voldaan aan de indieningsvoorwaarden die gesteld zijn in het omgevingsplan en er een ontvankelijke en volledige aanvraag is. Er zijn enkele gevallen waarbij de termijn kan worden verlengd: onder meer op verzoek van aanvrager. De planning van de raadscyclus – en daarmee het agenderen in de gemeenteraad – is echter geen gegronde reden om de procedure te verlengen. De uitgebreide procedure met de VVGB die we nu kennen heeft een beslistermijn van 26 weken.

Aandachtspunten
- Wanneer de raad teveel initiatieven benoemt waarvoor advies moet worden gegeven, heeft dat risico's voor het vergunningverleningsproces. Dat proces kan dan vertraging op gaan lopen.
- Als de vergadercyclus van de raad niet wijzigt kan bij de gevallen waarvoor de raad gebruik maakt van het adviesrecht niet worden voldaan aan het behalen van de termijn van acht weken (+ zes in uitzonderlijke gevallen).
- Bij niet tijdig beslissen wordt de vergunning niet meer van rechtswege verleend maar kan wel door de aanvrager een dwangsom worden verbeurd.

Varianten
Er zijn meerdere mogelijkheden voor de gemeenteraad om inhoud te geven aan het adviesrecht. Voor initiatiefnemers is het van belang om vooraf te weten wat de rol van de gemeenteraad is bij initiatieven. Als we hier rekening mee houden zien we op hoofdlijnen de volgende varianten:

1. *Geen gebruikmaken van het adviesrecht*
   Bij deze variant hoeft de gemeenteraad geen besluit te nemen over het adviesrecht. Zodra de Omgevingswet in werking treedt hoeft B en W bij deze variant niet naar de gemeenteraad voor activiteiten die in strijd zijn met het omgevingsplan. De huidige raadsbesluiten waarvoor geen verklaring van geen bedenkingen nodig is vervallen automatisch bij inwerkingtreding van de Omgevingswet. De raad gaat dan niet meer over buitenplanse opa's.
2. *"Beleidsneutraal" overgaan*
   Hiermee wordt bedoeld dat alle buitenplanse initiatieven waarvoor een vergunning wordt aangevraagd ter advisering worden voorgelegd aan de raad behalve degene die nu ook niet aan de raad worden voorgelegd omdat er eerder raadsbesluiten zijn genomen waarvoor geen verklaring van geen bedenkingen nodig zijn (zie bijlage 1).
3. *Criteria te benoemen als afwegingskader*
   Bij deze variant benoemt de raad een aantal criteria als afwegingskader voor het bepalen of een advies gegeven moet worden. Bijvoorbeeld wanneer het gaat om een functiewijziging in bestaand

stedelijk gebied. Meer (algemene) voorbeelden vindt u in de bijlage VNG Handreiking adviesrecht gemeenten. Zie de bijlage 3 met de VNG Handreiking adviesrecht gemeenten (pagina 5).

Er zijn ook combinaties van de varianten 2 en 3 mogelijk. Varianten 2 en 3 vragen tegelijkertijd besluitvorming over aanpassing van het vergaderschema en/of het instellen van een permanente hoorcommissie van de raad om aan de strakkere eisen van de Omgevingswet met betrekking tot de tijdsduur te kunnen voldoen.

Aandachtspunten

- De wijze waarop het omgevingsplan wordt ingericht (soepel of streng) heeft direct invloed op het aantal buitenplanse omgevingsactiviteiten omdat daarbij sprake is van strijdigheid met de beoordelingsregels uit het omgevingsplan. Het adviesrecht hangt dus nauw samen met de invulling van het omgevingsplan.
- Na verwachting vanaf 1 juli 2023 gaan de huidige bestemmingsplannen op in het “tijdelijk omgevingsplan”. Dit betreft een beleidsneutrale overgang met de toevoeging van de zogenoemde bruidsschat. Deze bruidsschat bevat een aantal regels die vanuit het Rijk worden overgedragen aan de gemeenten.
- Na verwachting vanaf 1 juli 2023 heeft de gemeente tot 2030 de tijd om een volledig nieuw omgevingsplan uit te werken en regels aan te passen.
- Er is ook een relatie tussen het adviesrecht en het Delegatiebesluit dat de gemeenteraad ook voor invoering van de Omgevingswet moet nemen. Onder de Omgevingswet zijn er geen binnenplanse wijzigingsbevoegdheden meer zoals we ze nu kennen. Dit zijn afwijkingen waarover het college nu al bevoegd is te besluiten op basis van het bestemmingsplan. Een optie is dat de raad de gevallen waarvoor het college nu gebruik kan maken van de wijzigingsbevoegdheden die de bestemmingsplannen kennen te delegeren aan het college. Dit onderwerp komt als apart voorstel langs de raad voor 1 juli 2023.

Wat voor initiatieven zijn afgelopen jaren in de raad aan de orde geweest?
Om een goede basis te hebben voor het gesprek met de gemeenteraad over het adviesrecht en de varianten is een beknopte analyse gemaakt van initiatieven en plannen die de afgelopen jaren langs de raad zijn geweest (zie bijlage 2):

- Projectafwijkingsbesluiten (met en zonder VvGB van de gemeenteraad);
- Initiatieven die verwerkt zijn in de veegplannen;
- Herziening- en wijziging bestemmingsplannen.

Bijlagen

1. Lijst waarvoor bindend adviesrecht van gemeenteraad Bronckhorst noodzakelijk is.
2. Lijst met afgegeven verklaringen van geen bedenkingen danwel uitzonderingen waarvoor geen verklaring van geen bedenkingen noodzakelijk is geweest in de afgelopen jaren.
3. Achtergrond informatie bindend adviesrecht
4. VNG Handreiking adviesrecht gemeenten