Gemeente leudal

Raadsvoorstel

Openbare Raadsvergadering

Datum 25 september 2018 **Agendapunt**

Onderwerp Aanwijzingsbesluit categorieën gevallen waarvoor een verklaring van geen bedenkingen niet is vereist

Portefeuillehouder(s) wethouder Mr. A.J.M. Walraven

Inhoudelijk voorstel

Samenvatting

Op 15 februari 2011 heeft de gemeenteraad bepaald dat een verklaring van geen bedenkingen niet is vereist voor het verlenen van een omgevingsvergunning waarbij sprake is van een Wabo-projectbesluit en waarbij – na kennisgeving van het college aan de raad van die aanvraag – geen reacties worden ingediend door tenminste 2 raadsfracties of 5 raadsleden. Door ontwikkelingen in de jurisprudentie (waaronder de uitspraak waarbij het aanwijzingsbesluit van Leudal onverbindend is verklaard) is het noodzakelijk categorieën aan te wijzen (projecten / activiteiten), waarbij een verklaring van geen bedenkingen niet nodig is. Voorgesteld wordt te besluiten tot gewijzigde categorieën, waarbij zoveel mogelijk aansluiting is gezocht bij bestaande beleidskaders die door de gemeenteraad zijn vastgesteld. Bovendien is in aanmerking genomen welke projecten / activiteiten de gemeente Leudal wil stimuleren.

Inleiding

Het komt regelmatig voor dat nieuwe ruimtelijke initiatieven niet passen binnen de geldende bestemmingsplannen. Op verschillende manieren kan, als dat wenselijk is, toch medewerking worden verleend aan zo'n initiatief. Er moet dan wel sprake zijn van een goede ruimtelijke ordening. Een van de mogelijkheden om dit te doen is via een uitgebreide omgevingsvergunning op grond van artikel 2.12, eerste lid aanhef, onder a, onder 3 Wabo (voor het gemak in dit voorstel omschreven als een "Wabo-projectbesluit"). Dit betreft een omgevingsvergunning voor een activiteit die niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening en waarbij de motivering van het besluit een goede ruimtelijke onderbouwing bevat.

Een Wabo-projectbesluit kan slechts worden verleend nadat de gemeenteraad heeft verklaard dat hij daartegen geen bedenkingen heeft. Dit is geregeld in artikel 6.5 van het Besluit omgevingsrecht (Bor). De verklaring van geen bedenkingen wordt eerst in ontwerp afgegeven en ter inzage gelegd (met de ontwerp omgevingsvergunning) en daarna – met inachtneming van zienswijzen – definitief afgegeven (of niet). De verklaring van geen bedenkingen (hierna: vvgb) kan slechts worden geweigerd in het belang van een goede ruimtelijke ordening. Geeft de gemeenteraad de vvgb niet af, moet het college de omgevingsvergunning weigeren.

De gemeenteraad kan categorieën van gevallen aanwijzen waarin een verklaring niet is vereist. Op 15 februari 2011 heeft de gemeenteraad dat gedaan en bepaald dat een verklaring niet is vereist wanneer – na kennisgeving van de aanvraag door het college aan de raad – minder dan 2 reacties van raadsfracties of minder dan 5 reacties van raadsleden worden ingediend. Wanneer het aantal reacties de drempel bereikt wordt de gemeenteraad een voorstel voorgelegd of zij de verklaring van geen bedenkingen wenst te verlenen. Dit gebeurt eerst in ontwerp en daarna definitief. Op basis van deze methode werden 1 à 2 voorstellen per jaar aangeboden. Inmiddels is – gelet op de ontwikkelingen in de jurisprudentie – een tussenvariant voorgesteld via raadsinformatiebrief d.d. 6 februari 2018. Deze variant is niet juridisch houdbaar, maar beperkt de risico's. Op basis van die tussenvariant zijn inmiddels enkele voorstellen aan de gemeenteraad aangeboden. Omdat het Wabo-projectbesluit in de praktijk regelmatig voorkomt en de formele procedure een lange doorlooptijd kent, wordt voorgesteld categorieën van gevallen aan te wijzen.

Argumenten

1. *Noodzaak wijziging huidig aanwijzingsbesluit*

De mogelijkheid van het Besluit omgevingsrecht, dat de gemeenteraad categorieën van gevallen kan aanwijzen waarin een vvgb niet is vereist, wordt door gemeenten op verschillende manieren toegepast. Er is immers in de wet geen kader opgenomen waaraan een dergelijke regeling moet voldoen. Wel zijn diverse gerechtelijke uitspraken gedaan, waarbij de verschillende manieren van aanwijzing van categorieën die in den lande door gemeenten worden toegepast, door de bestuursrechter zijn getoetst. Ook het aanwijzingsbesluit van de gemeente Leudal van 15 februari 2011 is door de bestuursrechter getoetst. Dat besluit is naar het oordeel van de bestuursrechter onverbindend, omdat het aanwijzingsbesluit niet voldoet aan de daaraan vanuit het oogpunt van rechtszekerheid te stellen eisen.

De huidige tussenvariant beperkt de risico's, maar doet niets af aan de omstandigheid dat de bestuursrechter reeds heeft geoordeeld dat het aanwijzingsbesluit, kort gezegd, onjuist is. Het is daarom noodzakelijk een nieuw aanwijzingsbesluit te nemen.

2. *Wabo-projectbesluit, beslistermijn van 26 weken kan niet worden gehaald*

Als een initiatief afwijkt van het bestemmingsplan, kan hieraan op verschillende manieren toch medewerking worden verleend, mits sprake is van een goede ruimtelijke ordening. Dit kan onder meer door een Wabo-projectbesluit. Hierop is de uitgebreide procedure van toepassing, hetgeen wil zeggen dat een ontwerpbesluit (en indien van toepassing de ontwerp verklaring van geen bedenkingen van de gemeenteraad) gedurende zes weken voor eenieder ter inzage moet worden gelegd. De beslistermijn van een Wabo-projectbesluit bedraagt – in principe – 26 weken en kan eenmalig worden verlengd. Dit is een termijn van orde; overschrijding hiervan leidt niet tot een vergunning van rechtswege.

Indien een vvgb door de gemeenteraad moet worden afgegeven, leidt dit ertoe dat de gestelde termijn niet haalbaar is, in verband met de aanlevertermijnen die van toepassing zijn. Op basis van recente jurisprudentie geldt namelijk dat ook de ontwerp verklaring van geen bedenkingen ook door de gemeenteraad moet worden afgegeven. Dit is anders dan de procedure bij een bestemmingsplan, waarvoor de gemeenteraad bevoegd gezag is, maar het college de voorbereiding op zich neemt (ter inzage leggen ontwerp bestemmingsplan). Omdat voor een verklaring van geen bedenkingen twee keer een raadsvoorstel moet worden aangeboden, zorgt dit voor lange behandeltermijnen voor een Wabo-projectbesluit. Het is daarom wenselijk categorieën aan te wijzen en te bepalen dat in die gevallen geen verklaring van geen bedenkingen is vereist.

3. *Verkorten procedure waar mogelijk*

Volgens het raadsbesluit van 2011 hoefden alleen gevallen aan de raad te worden voorgelegd, waartegen (een deel van) de raad bedenkingen had. De raad kon dan zelf besluiten of een ontwerp verklaring van geen bedenkingen ter inzage kon worden gelegd (of niet). Het voorgestelde aanwijzingsbesluit brengt met zich mee dat ook gevallen waartegen geen bedenkingen zijn, maar niet vallen binnen een van de categorieën, aan de raad moeten worden voorgelegd (zowel in ontwerp als definitief). Om de termijnen voor die gevallen zo kort mogelijk te houden, kan worden overwogen de ontwerp verklaring van geen bedenkingen aan de gemeenteraad voor te leggen en – bij geen zienswijzen – de definitieve verklaring niet in de commissie te behandelen en als hamerstuk aan de raad voor te leggen. Dit vereist het maken van afspraken met de commissie Fysiek, het Presidium en uw Raad. Dit is echter op dit moment geen onderwerp van het raadsvoorstel.

4. *Aansluiten bij beleid, stimuleren waar mogelijk*

Het voorgestelde aanwijzingsbesluit sluit zo veel als mogelijk aan bij bestaande beleidskaders of regionale afspraken. Hierbij is per – veel voorkomende – bestemming / functie een categorie opgenomen. Namelijk wonen in het buitengebied en in de kern, bedrijvigheid, maatschappelijke voorzieningen, kantoren, openbare voorzieningen en reclamevoorzieningen.

Hierbij zijn (regionale) beleidsafspraken de basis geweest voor de opgenomen drempels (afstemming van bedrijvigheid bij meer dan 1.500 m² bruto vloeroppervlak (bvo), bij meer dan 500 m² bvo kantoren en bij meer dan 30 bedden in geval van verblijfsrecreatie).

Ten aanzien van het wonen wordt nog opgemerkt dat het toevoegen van woningen altijd primair blijft gekoppeld aan een volkshuisvestelijke toets (structuurvisie Wonen, zorg en woonomgeving (2014)). Door aanwijzing van een categorie wordt echter voorkomen dat voor iedere (paar) woning(en) een zeer uitgebreide procedure moet worden doorlopen.

In het bijzonder is opgenomen een categorie "vrijkomende agrarische bebouwing" en "recreatieve voorzieningen". Deze categorieën zijn (vooral) belangrijk omdat op die manier getracht is zo veel als mogelijk ontwikkelingen te stimuleren die – zonder aanwijzingsbesluit – mogelijk een langere procedure zouden kennen.

Voorgesteld wordt de volgende categorieën aan te wijzen:

a. De realisatie van of functiewijziging naar maximaal twee (bedrijfs)woningen in het buitengebied (waarbij, voor zover daarover onduidelijkheid bestaat, wordt aangehouden de plangrens van het bestemmingsplan "Reparatie- en veegplan Buitengebied Leudal 2016");
b. De realisatie van of functiewijziging naar maximaal vijf (bedrijfs)woningen binnen bestaande dorpskernen (waarbij, voor zover daarover onduidelijkheid bestaat, wordt aangehouden de plangrens van het bestemmingsplan "Woonkernen Leudal 2017");
c. De realisatie van maximaal 1.500 m² bruto vloeroppervlak (bvo) aan nieuwe bedrijfsgebouwen / -terreinen of de uitbreiding van maximaal 1.500 m² bruto vloeroppervlak (bvo) aan bestaande bedrijfsgebouwen (inclusief hieraan gerelateerde voorzieningen), uitsluitend voor zover dit plaatsvindt op een bestaand bedrijventerrein of binnen een bestaande bedrijvenbestemming (hieronder wordt geen agrarische bedrijfsbebouwing verstaan);
d. De functiewijziging van vrijkomende of voormalige agrarische bebouwing tot een maximum van 1.500 m², mits hierbij sprake is van 1) sloop van "overtollige bebouwing" ("bebouwing waarvoor geen concrete gebruiksfunctie aanwezig of nodig is in relatie tot de toekomstige functie en voor zover deze bebouwing geen cultuurhistorische waarden bezit", én - in geval van een functiewijziging naar wonen – die bebouwing die het maximum van 500 m² aan bijgebouwen overschrijdt) en/of 2) een goedgekeurd inpassingsplan waarmee kwaliteitsverbetering wordt bereikt;
e. De realisatie van of functiewijziging naar recreatieve voorzieningen, inclusief hieraan gerelateerde voorzieningen, tot een maximum van 1.000 m² bruto vloeroppervlak (bvo) voor zover dit betreft dagrecreatie (hieronder tevens begrepen aan recreatie ondergeschikte horeca) en tot een maximum van 30 bedden voor zover dit betreft verblijfsrecreatie;
f. De realisatie van of functiewijziging naar maatschappelijke voorzieningen, inclusief hieraan gerelateerde voorzieningen, tot een maximum van 500² bruto vloeroppervlak (bvo);
g. De realisatie van of functiewijziging naar kantoren, inclusief hieraan gerelateerde voorzieningen, tot een maximum van 500 m² bruto vloeroppervlak (bvo);
h. De realisatie van infrastructurele, openbare voorzieningen of (andere) nutsvoorzieningen, waarvoor middelen ter beschikking zijn gesteld in de begroting;
i. Het oprichten of wijzigen van reclamevoorzieningen.

5. Relatie Omgevingswet

Dit voorstel ziet op de periode tot aan de inwerking van de Omgevingswet. Deze is verwacht in 2021. In de Omgevingswet komt het instrument van de verklaring van geen bedenkingen niet meer voor. In het kader van de implementatie van de Omgevingswet wordt verder stilgestaan bij de toepassing van instrumenten voor uitvoering van (ruimtelijk) beleid.

Juridisch kader

Een Wabo-projectbesluit kan slechts worden verleend nadat de gemeenteraad heeft verklaard dat hij daartegen geen bedenkingen heeft. Dit is geregeld in artikel 6.5 van het Bor. De verklaring van geen bedenkingen wordt eerst in ontwerp afgegeven en ter inzage gelegd (met de ontwerp omgevingsvergunning) en daarna – met inachtneming van zienswijzen – definitief afgegeven (of niet). De vvgb kan slechts worden geweigerd in het belang van een goede ruimtelijke ordening.

De gemeenteraad kan categorieën van gevallen aanwijzen waarin een verklaring niet is vereist. Dit kan op grond van artikel 6.5, derde lid Bor. De mogelijkheid van het Besluit omgevingsrecht, dat de gemeenteraad categorieën van gevallen kan aanwijzen waarin een vvgb niet is vereist, wordt door gemeenten op verschillende manieren toegepast. Er is immers in de wet geen kader opgenomen waaraan een dergelijke regeling moet voldoen. Wel zijn diverse gerechtelijke uitspraken gedaan, waarbij de verschillende manieren van aanwijzing van categorieën die in den lande door gemeenten worden toegepast, door de rechter zijn getoetst. Een van de uitspraken hield in dat een besluit inhoudende dat nooit een vvgb nodig was, niet rechtsgeldig was. Daarnaast is naar het oordeel van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (de Afdeling) het aanwijzingsbesluit van de gemeente Leudal van 15 februari 2011 onverbindend. Het aanwijzingsbesluit voldoet niet aan de daaraan uit een oogpunt van rechtszekerheid te stellen eisen. Volledigheidshalve wordt hieronder het oordeel van de Afdeling geciteerd:
"Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (onder meer de uitspraak van 27 mei 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1655), bevat artikel 6.5, derde lid, van het Bor geen vereisten voor de aanwijzing en houdt het evenmin een beperking in voor de categorieën die opgenomen kunnen worden in de aanwijzing. Dat betekent evenwel niet dat die categorieën ook op een zodanige wijze mogen worden geformuleerd dat aan de aanwijzing geen of nauwelijks nog onderscheidende betekenis meer valt toe te kennen. Een dergelijke aanwijzing voldoet niet aan de daaraan uit een oogpunt van rechtszekerheid te stellen eisen en maakt bovendien de in artikel 6.5, eerste lid, van het Bor neergelegde hoofdregel zinledig.

Het aanwijzingsbesluit van 15 februari 2011 houdt in dat in beginsel in alle gevallen, in afwijking van de in artikel 6.5, eerste lid, van het Bor neergelegde hoofdregel, een verklaring van geen bedenkingen van de raad niet is vereist. Weliswaar is daarbij voorzien in een uitzondering voor die gevallen waarin de raad binnen twee weken na schriftelijke mededeling van het voornemen van het college om omgevingsvergunning te verlenen te kennen geeft toch een verklaring van geen bedenkingen nodig te achten, maar dit kan naar het oordeel van de Afdeling niet worden beschouwd als het aanwijzen van een categorie van gevallen als bedoeld in artikel 6.5, derde lid, van het Bor. Artikel 6.5, derde lid, van het Bor veronderstelt dat een of meer concrete categorieën van gevallen worden aangewezen. Nu dat in het aanwijzingsbesluit van 15 februari 2011 niet is gebeurd, is dit aanwijzingsbesluit naar het oordeel van de Afdeling onverbindend."

De huidige tussenvariant beperkt de risico's, maar doet niets af aan de omstandigheid dat de bestuursrechter reeds heeft geoordeeld dat het aanwijzingsbesluit, kort gezegd, onjuist is en dus daarom opnieuw in rechte kan worden tegengeworpen. Het is daarom noodzakelijk een nieuw aanwijzingsbesluit te nemen.

Gelet op jurisprudentie tot nu toe, moet deze categorie-indeling "voldoende duidelijk" zijn en mag er geen sprake zijn van een besluit dat inhoudt dat nooit een vvgb is vereist (of dat deze altijd is vereist). Dit betekent dat de categorie-indeling niet zodanig mag worden geformuleerd dat aan de aanwijzing geen of nauwelijks onderscheidende betekenis valt toe te kennen. Met deze uitgangspunten is rekening gehouden bij de redactie van het voorgestelde (nieuwe) aanwijzingsbesluit.

Financiële paragraaf

Niet van toepassing.

Inkoopparagraaf

Niet van toepassing.

Personele paragraaf

Niet van toepassing.

Communicatieparagraaf

Nadat uw raad heeft besloten tot het aanwijzen van categorieën, zal dit besluit worden gecommuniceerd via het Gemeenteblad en worden ontsloten via www.overheid.nl.

Bijlage(n)
Bijlage 1 - (concept) raadsbesluit
Bijlage 2 - huidig aanwijzingsbesluit 15 februari 2011

Heythuysen, 7 augustus 2018

Burgemeester en wethouders van Leudal,

De secretaris, De burgemeester,

H.K.W. Bekkers (wnd.) A.H.M. Verhoeven MPM