

Toelichting op het bindend adviesrecht raad bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten

Inhoudsopgave

<u>1. Inleiding</u>	<u>2.</u>
1.1 Voorbereidingen Omgevingswet	2.
1.2 Huidige en toekomstige situatie	2.
1.3 Bevoegdheden bij wijzigingen en afwijkingen van het omgevingsplan	2.
1.4 Raadsbesluit over lijst bindend adviesrecht	3.
<u>2. Lijst Bindend adviesrecht</u>	<u>4.</u>
2.1 Huidige situatie met VVGB	4.
2.2 Toelichting op het voorstel	4.
2.3 Lijst met gevallen bindend adviesrecht	4.
<u>3. Inwerkingtreding</u>	<u>6.</u>
3.1 Datum inwerkingtreding	6.
3.2 Actualiseren/ wijzigen van de lijst met gevallen	6.

1. Inleiding

1.1 Vorbereidingen Omgevingswet

Ten behoeve van een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving, bundelt de Omgevingswet wetten en regels voor ruimte, wonen, infrastructuur, milieu, natuur en water. Dit betekent dat het wettelijk kader voor verschillende aspecten van de fysieke leefomgeving in één wet wordt vastgelegd.

Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet worden onder andere alle bestaande bestemmingsplannen, beheersverordeningen en wijzigings- en uitvoeringsplannen van rechtswege in het zogenoemde tijdelijke omgevingsplan opgenomen. Het omgevingsplan verschilt wezenlijk van een bestemmingsplan. Anders dan een bestemmingsplan, is een omgevingsplan voor het gehele grondgebied van de gemeente van toepassing. Een ander belangrijk verschil is het feit dat in bestemmingsplannen alleen ruimtelijke regels staan, terwijl in het omgevingsplan alle regels over de fysieke leefomgeving waaronder ook onder andere milieu en erfgoed, komen te staan. Daarom is er tot 2029 een overgangsfase waarin de gemeente nieuwe regels in het omgevingsplan kan opnemen ter vervanging van de oude ruimtelijke plannen en verordeningen.

Het vorengaande neemt echter niet weg dat er vóór de inwerkingtreding van de Omgevingswet over bepaalde onderdelen besluiten moeten worden genomen door de raad. Dit is nodig om ruimtelijke initiatieven na de invoering van de Omgevingswet goed te kunnen behandelen, de raad gebruik te laten maken van de instrumenten die de Omgevingswet de raad biedt en duidelijkheid te hebben over de bevoegdheidsverdeling tussen het college en de raad bij ruimtelijke initiatieven.

In dit voorstel wordt het zogenoemde bindend adviesrecht van de raad bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten toegelicht en aan de raad ter besluitvorming aangeboden.

1.2 Huidige en toekomstige situatie

Huidige situatie

De raad stelt aan de hand van beleidsnotities kaders vast waarbinnen het college de bevoegdheid heeft om, onder voorwaarden, medewerking te verlenen aan ruimtelijke initiatieven. Voor deze activiteiten in strijd met het bestemmingsplan (projectafwijkingen procedure) kan de gemeenteraad onder het huidig recht beslissen dat er geen bedenkingen zijn. Dit kan door middel van een zogenoemde 'verklaring van geen bedenkingen' (VVGB). De raad heeft er voor gekozen om de systematiek om te draaien en alleen gevallen aan te wijzen waarvoor een verklaring van geen bedenkingen **wel** nodig is. Voor alle andere gevallen is de verklaring dus niet nodig.

Toekomstige situatie

Onder de Omgevingswet wordt precies dezelfde systematiek gehanteerd. De gemeenteraad wijst gevallen aan waarin wel een bindend advies nodig is van de raad om af te wijken van het omgevingsplan. Voor niet aangewezen gevallen geldt het bindend adviesrecht niet. (Artikel 16.15a, lid b. onder 1 van de Omgevingswet).

1.3 Bevoegdheden bij wijzigingen en afwijkingen van het omgevingsplan

In essentie blijft de rolverdeling tussen de gemeenteraad en het college van B&W na de inwerkingtreding van de Omgevingswet onveranderd. Met het bestaand raadsinstrumentarium (het indienen van amendementen, moties, schriftelijke/mondelinge vragen, interpellatie, recht van onderzoek en initiatief en de actieve informatieplicht van het college van B&W) 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.

Het college van B&W krijgt wel meer bevoegdheden bij de uitvoering van het beleid en de gemeenteraad is nadrukkelijker belast met de hoofdlijnen en het monitoren van de resultaten.

Met de omgevingsvisie en het omgevingsplan legt de raad de doelen vast en stuurt op de realisatie hiervan. Over initiatieven en (bouw)plannen die passen binnen het omgevingsplan, maar waarvoor een vergunning is vereist, geeft het college van B&W eenvoudig en snel uitsluitel.

Onder de huidige wetgeving kan het college van B&W voor bepaalde categorieën van gevallen uitsluitend een omgevingsvergunning (projectafwijkingbesluit) 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 het zogenoemde bindend adviesrecht voor de gemeenteraad.

De raad geeft advies over die buitenplanse omgevingsplanactiviteiten, die vastgelegd zijn door de raad in de lijst van bindend adviesrecht. Een aanvraag voor een omgevingsvergunning voor een dergelijke activiteit kan het college dus niet zelfstandig afdoen. Als de raad een negatief advies geeft, dan mag het college de omgevingsvergunning niet verlenen.

1.4 Raadsbesluit over lijst bindend adviesrecht

Aan de raad wordt voorgesteld om voor de inwerkingtreding van Omgevingswet een besluit te nemen over de gevallen waarin de raad bindend advies wil geven aan het college. De huidige lijst met categorieën van gevallen waarvoor een verklaring van geen bedenkingen is vereist, vervalt van rechtswege bij inwerkingtreding van de Omgevingswet. Stelt de raad geen lijst vast, dan hoeft het college niet naar de raad voor buitenplanse omgevingsplanactiviteiten.

Het bindend adviesrecht van de raad is alleen van toepassing op buitenplanse omgevingsplanactiviteiten. Een buitenplanse omgevingsplanactiviteit is een activiteit die niet voldoet aan de regels van het omgevingsplan. Er zijn twee varianten te onderscheiden:

1. Een activiteit waarvoor het omgevingsplan bepaalt dat een vergunning nodig is, maar het volgens de beoordelingsregels niet mogelijk is de vergunning te verlenen.

Voorbeeld: in het omgevingsplan is een algemene regel opgenomen die zegt dat bomen alleen in november en december gekapt mogen worden. Een aanvraag om in februari te mogen kappen is dan een buitenplanse omgevingsactiviteit.

2. Een andere activiteit in strijd met het omgevingsplan.

Voorbeeld: uit de regels in het omgevingsplan volgt dat op een locatie alleen detailhandel is toegestaan. Wanneer een ondernemer de bebouwing op de locatie wil omzetten naar woningen, ontstaat er strijdigheid.

Reguliere procedure van toepassing

Benadrukt dient te worden dat ook bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten in principe de reguliere procedure van toepassing is. Dat wil zeggen een uiterste proceduretermijn van acht weken met een mogelijkheid van een éénmalige 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.

De raad dient bij het bepalen van de lijst mee te wegen dat de Omgevingswet als doel heeft om besluitvorming over initiatieven sneller en overzichtelijker te laten verlopen. Het is van belang om

hierbij na te denken over de mogelijke consequenties voor de vergadercyclus van de raad, om te kunnen voldoen aan het behalen van de termijn.

2. Lijst bindend adviesrecht

2.1 Huidige situatie met VVGB

Sinds de inwerkingtreding van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) op 1 oktober 2010 is in de meeste gevallen het college van burgemeester en wethouders bevoegd gezag voor het verstrekken van een omgevingsvergunning. Voor grotere afwijkingen van het bestemmingsplan dient het college een verklaring van geen bedenkingen (vvgb) te vragen aan de raad. Dit is geregeld in artikel 6.5 van het Besluit omgevingsrecht (Bor).

Lid 3 van artikel 6.5 van de Bor biedt de raad de mogelijkheid om een lijst vast te stellen met categorieën van gevallen waarvoor geen vvgb is vereist. Om onder andere vertraging in procedures te voorkomen en om de lasten voor de inwoners en ondernemers te verlichten heeft de raad in 2017 een lijst vastgesteld, waarin een verklaring van bedenkingen is vereist in gevallen die op deze lijst voorkomen.

2.2 Toelichting op het voorstel

Onder de Omgevingswet kan de raad kiezen voor een vergelijkbare werkwijze. Aan de raad wordt voorgesteld om gevallen aan te wijzen waarin een bindend advies nodig is van de raad om af te wijken van het omgevingsplan. Voor de niet-aangewezen gevallen geldt het bindend adviesrecht van de raad niet en kan het college, zonder tussenkomst van de raad, een besluit nemen op een aanvraag voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit.

2.3 Lijst met gevallen bindend adviesrecht

De Omgevingswet maakt het noodzakelijk om ons lokale beleid goed tegen het licht te houden. De huidige lijst met categorieën waarvoor een verklaring van geen bedenkingen is vereist wordt sinds 2017 gebruikt. Eén van de doelen van de Omgevingswet is de versnelling van het besluitvormingsproces. Het uitgangspunt onder de Omgevingswet is dan ook dat de reguliere procedure van toepassing is (met een beslistermijn van 8 weken). Het is dan ook van belang om te kijken of de huidige lijst met categorieën van gevallen aanpassing behoeft.

Uitgangspunt is en blijft dat de raad een kader stellende en op hoofdlijnen sturende rol heeft. Rekening houdend hiermee en het feit dat de meeste aanvragen onder de reguliere procedure zullen vallen, is het verstandig om het bindende adviesrecht van de raad te reserveren voor grote en ingrijpende ruimtelijke ontwikkelingen. De huidige lijst met categorieën van gevallen hanteert al dit uitgangspunt. De ervaring van de afgelopen jaren leert echter dat de huidige lijst een update nodig heeft, die ook past in de gedachte van de Omgevingswet.

Hieronder wordt toegelicht welke gevallen uit de huidige lijst aanpassing behoeven en wordt uitgelegd waarom de voorgestelde aanpassing wenselijk is. Voor het overige blijft de huidige lijst intact.

De voorgestelde wijziging is in twee gevallen inhoudelijk van aard en voor het overige gaat het om redactionele wijzigingen ten behoeve van de leesbaarheid en duidelijkheid. De twee inhoudelijke wijzigingen hebben betrekking op het schrappen van de bepaling omtrent het realiseren van een plattelandswoning en het wijzigen van de bepaling over woningbouwprojecten binnen de bebouwde kom (van 7 woningen naar 11 woningen).

De volledige lijst met gevallen die door de raad behoort te worden vastgesteld, is als document 'Lijst met gevallen waarvoor advies van de raad nodig is voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit, als bedoeld in artikel 16.15a, lid b. onder 1, van de Omgevingswet', bijgevoegd.

Voorgesteld wordt om de volgende categorieën van gevallen te wijzigen:

B. Wonen

- a. Het opsplitsen van een bestaande woning in meer dan 3 wooneenheden.

Wijzigen naar: het opsplitsen van een bestaande woning in meer dan 3 wooneenheden buiten de bebouwde kom.

Toelichting: het is nodig om deze categorie redactioneel te wijzigen en de zinsnede 'buiten de bebouwde kom toe te voegen', om onduidelijkheden te voorkomen. Dit heeft er mee te maken dat het opsplitsen van een bestaande woning in meer wooneenheden binnen de bebouwde kom onder de reguliere voorbereidingsprocedure valt. Dergelijke initiatieven zijn de afgelopen jaren dan ook niet aan de raad voorgelegd, omdat daarvoor geen verklaring van geen bedenkingen noodzakelijk was. Deze werkwijze kan onder de Omgevingswet worden voortgezet.

- b. Het realiseren van een plattelandswoning.

Voorstel: Deze bepaling geheel verwijderen.

Toelichting: in het kader van deregulering wordt voorgesteld om deze bepaling te schrappen. Het realiseren van een plattelandswoning houdt feitelijk een functiewijziging in van een bestaande agrarische bedrijfswoning naar een plattelandswoning. Van belang bij de toetsing van dergelijke initiatieven is vooral de milieuregelgeving en de eventuele gevolgen voor de omliggende agrarische bedrijven. Puur ruimtelijk gezien zijn deze initiatieven niet ingrijpend. Wanneer niet wordt voldaan aan de milieuregelgeving of sprake is van belemmeringen voor omliggende agrarische bedrijven wordt geen medewerking verleend. Gezien de beperkte ruimtelijke impact, het feit dat in deze gevallen medewerking afhankelijk is van de toetsing aan de milieuregelgeving en deze toetsing feitelijk gezien een uitvoeringstaak betreft, is het verstandig om het college dergelijke aanvragen zelfstandig te laten afhandelen.

- c. Woningbouwprojecten binnen de bebouwde kom voor meer dan 7 woningen.

Wijzigen naar: woningbouwprojecten binnen de bebouwde kom voor meer dan 11 woningen.

Toelichting: deze bepaling heeft inhoudelijke wijziging in verband jurisprudentie van de afgelopen jaren en de wijziging van het Besluit ruimtelijke ordening. Aansluiting moet worden gezocht bij de ladder voor duurzame verstedelijking, die inwerking is getreden na de vaststelling van de lijst met categorieën van gevallen voor een vvgb. Voor wonen geldt, dat voor woningbouwlocaties vanaf 12 woningen sprake is van een stedelijke ontwikkeling die ladderplichtig is. Bij plannen die ladderplichtig zijn moet de laddertoets worden doorlopen. Dit houdt in het kort in dat gemotiveerd zal moeten worden dat een zorgvuldige afweging is gemaakt van het ruimtegebruik. Er zal beschreven moeten worden waarom er behoefte is aan de nieuwe ontwikkeling. Zo zal bij nieuwe woningen die buiten bestaand stedelijk gebied worden gepland, in de ladder moeten worden uitgelegd waarom dit niet binnen het bestaand stedelijk gebied kan worden gerealiseerd. Deze bepaling is niet alleen van toepassing op de bouw van nieuwe woningen op bouw kavels, maar geldt ook voor bepaalde transformatieprojecten, bijvoorbeeld het transformeren van een kantoorgebouw naar woningen.

C. Recreatie

- a. Nieuwvestiging van een dag- of verblijfsrecreatieterreinen en voorzieningen ten behoeve van dag- of verblijfsrecreatie.

Wijzigen naar: *het realiseren van nieuwe dag- of verblijfsrecreatieterreinen en voorzieningen ten behoeve van dag- of verblijfsrecreatie, voor zover dit niet past binnen het door de raad vastgestelde beleidskader.*

Toelichting: *de huidige bepaling is voor meerdere interpretaties vatbaar en ziet bijvoorbeeld op een kampeerterrein bij een boer en ook op voorzieningen ten behoeve van dag- of verblijfsrecreatie, zoals bijvoorbeeld het verhuren van fietsen of boten. Met het oog het voorkomen van interpretatiediscussies over de reikwijdte van deze bepaling wordt voorgesteld om de bepaling te verduidelijken. Initiatieven worden alleen aan de raad voorgelegd, indien deze niet passen binnen het door de raad vastgestelde beleidskader.*

D. Overig

- c. Nieuwvestiging of uitbreiding van niet-agrarische functies op agrarisch bestemde gronden buiten de bebouwde kom voor zover het niet gaat om de herbestemming van vrijkomende agrarische bouwpercelen of nevenactiviteiten bij bestaande agrarische bedrijven conform het VAB –beleid en de mogelijkheden voor nevenfuncties zoals opgenomen in het beleid dat is vastgesteld voor het buitengebied.

Wijzigen naar: *nieuwvestiging of uitbreiding van niet-agrarische functies op agrarisch bestemde gronden buiten de bebouwde kom, voor zover niet passend binnen de beleidskaders voor het buitengebied.*

Toelichting: *voorgesteld wordt om de bepaling redactioneel te wijzigen in verband met de leesbaarheid. Tevens is de verwijzing naar het VAB-beleid niet meer actueel.*

3. Inwerkingtreding en wijziging

3.1 Datum inwerkingtreding

De inwerkingtreding van de bijgevoegde 'Lijst met gevallen waarvoor advies van de raad nodig is voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit, als bedoeld in artikel 16.15a, lid b. onder1, van de Omgevingswet' is gelijk aan de datum van inwerkingtreding van de Omgevingswet.

3.2 Actualiseren/ wijzigen van de lijst met gevallen

Met het vaststellen van het definitieve omgevingsplan ontstaat de noodzaak om voornoemde 'lijst met gevallen' te actualiseren. Daarnaast kunnen nieuwe inzichten reden zijn om de lijst aan te passen. Elke wijziging van deze lijst zal aan de raad ter besluitvorming worden voorgelegd.