

Monnickendam, 4 oktober 2022

Nummer : 338-100

Portefeuillehouder : Ton van Nieuwkerk

Contact via : Directie

Wettelijke grondslag voor raadsbevoegdheid : artikel 16.15a onder b Omgevingswet

Aan de Raad

Onderwerp: Besluit Bindend Adviesrecht Omgevingswet Waterland 2022

### Voorstel

Te besluiten dat:

1. Het adviesrecht als bedoeld in artikel 16.15a lid b onder 1 Omgevingswet van toepassing is op een aanvraag om omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit:
  - a. voor het oprichten van een bouwwerk dan wel het uitbreiden van een bestaand bouwwerk vanaf een oppervlak van 100m<sup>2</sup> en een bouwhoogte van 10m;<sup>1</sup>
  - b. voor het oprichten van een woning waarbij het aantal woningen toeneemt;<sup>2</sup>
  - c. voor het oprichten van een antenne-installatie hoger dan 40m;<sup>3</sup>
  - d. voor het oprichten van een windturbine;<sup>4</sup>
  - e. voor het oprichten van een opstelling voor zonne-energie op -agrarische- weilanden;<sup>5</sup>
  - f. voor het wijzigen van het gebruik van gronden voor het realiseren van niet-ondergeschikte detailhandel, horeca, (verblijfs)recreatie, maatschappelijke voorzieningen<sup>6</sup>, kantoren of bedrijven.
2. Lid 1 is niet van toepassing:
  - a. een activiteit die in overeenstemming is met een door de gemeenteraad vastgestelde omgevingsvisie, ontwikkelvisie, gebiedsvisie, een door de gemeenteraad vastgestelde stedenbouwkundig programma van eisen, een door de gemeenteraad vastgesteld woningbouwprogramma, een anterieure overeenkomst die voor wensen en bedenkingen aan de gemeenteraad is voorgelegd of een door de gemeenteraad ter inzage gelegd ontwerp-omgevingsplan;
  - b. een activiteit genoemd in 'Bijlage II, artikel 4<sup>7</sup> Besluit omgevingsrecht' (Bor) zoals dat luidde op de dag voor de dag van inwerkingtreding van de Omgevingswet, of;
  - c. indien het college van burgemeester en wethouders voornemens is de aanvraag om omgevingsvergunning te weigeren.
3. Dit besluit in werking treedt op het moment dat de Omgevingswet in werking treedt.
4. Het 'Aanwijzings, mandaat- en delegatiebesluit Wabo en Wro' wordt ingetrokken op het moment dat de Omgevingswet in werking treedt.
5. Dit besluit wordt aangehaald als 'Besluit Bindend Adviesrecht Omgevingswet Waterland 2022'.

<sup>1</sup> Aanwijzings, mandaat- en delegatiebesluit Wabo en Wro.

<sup>2</sup> Aanwijzings, mandaat- en delegatiebesluit Wabo en Wro.

<sup>3</sup> Politiek en maatschappelijk gevoelig onderwerp en n.a.v. Beleidsregels van de gemeenteraad van de gemeente Waterland houdende regels omtrent plaatsing antenne-installaties in de gemeente Waterland.

<sup>4</sup> Politiek en maatschappelijk gevoelig onderwerp

<sup>5</sup> N.a.v. motie 338-46, zonneweides, d.d. 7 mei 2020.

<sup>6</sup> Onder meer: educatieve, sociaal-medische, sociaal-culturele, levensbeschouwelijke, sport- en recreatieve voorzieningen, jeugd- en kinderopvangvoorzieningen en voorzieningen ten behoeve van openbare dienstverlening.

<sup>7</sup> De zogenoemde kruimelgevallen.

## Inleiding

De Omgevingswet treedt naar verwachting per 1 januari 2023<sup>8</sup> in werking en dat brengt veranderingen met zich mee.

Eén van de veranderingen is dat met de komst van de Omgevingswet de zogenoemde Verklaring van geen bedenkingen van de gemeenteraad (Vvgb) voor bepaalde aanvragen om omgevingsvergunningen, vervalt. Daarvoor in de plaats komt een ander instrument: het bindend adviesrecht van de gemeenteraad.

Onder de Omgevingswet blijft het college bevoegd gezag voor het verlenen of weigeren van aanvragen om omgevingsvergunning. Aanvragen om omgevingsvergunning wordt onder meer getoetst aan het Omgevingsplan; de vervanger van het bestemmingsplan.<sup>9</sup>

Als de aanvraag niet past in het Omgevingsplan en alleen verleend kan worden met een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (Bopa), dan kan het college de aanvraag afdoen zonder tussenkomst van de gemeenteraad.

Onder de huidige Wet Algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) bestaat het instrument 'Verklaring van geen bedenkingen van de gemeenteraad' (Vvgb) dat van toepassing kan zijn op buitenplanse afwijkingen waarop de zogenoemde uitgebreide omgevingsvergunningprocedure van toepassing is.<sup>10</sup> Uw raad heeft rond de inwerkingtreding van de Wabo categorieën gevallen aangewezen<sup>11</sup> waarin een Vvgb niet is vereist.<sup>12</sup>

In de Omgevingswet komt de Vvgb niet terug. Daarvoor in de plaats komt het 'Bindend Adviesrecht', waarvoor uw raad activiteiten kunt aanwijzen waarbij u betrokken wil worden. Het gevolg van de aanwijzing is dat het college de regels voor het kunnen verlenen of weigeren van de omgevingsvergunning moet toepassen met inachtneming van het advies van de gemeenteraad.<sup>13</sup> Bij een negatief advies wordt de aanvraag geweigerd.

Dit voorstel voorziet in de aanwijzing van buitenplanse omgevingsactiviteiten waarop het bindend adviesrecht op de aanvraag van toepassing is.

## Argumenten

### 1.1 Het voorstel is deels consoliderend van aard en gebaseerd op de huidige praktijk.

- De gevallen genoemd in artikel 1 onder a tot en met c komen voort uit het Aanwijzingsbesluit Wabo<sup>14</sup> en het Antennebeleid.<sup>15</sup> Naast het onderwerp onder c zijn de gevallen d tot en met f voorgesteld omdat gesteld kan worden dat deze politiek en maatschappelijk gevoelig kunnen zijn.
- In de huidige situatie is het college bevoegd gezag als het gaat om een buitenplanse kruimelafwijking.<sup>16</sup> De kruimelafwijkingen worden vanuit de consoliderende gedachte in lid 2 onder b uitgesloten.

<sup>8</sup> Tenzij de Eerste Kamer op 8 november a.s. besluit om de inwerkingtreding uit te stellen.

<sup>9</sup> Bij inwerkingtreding van de Omgevingswet maken onder andere de bestaande bestemmingsplannen van rechtswege deel uit van het Omgevingsplan; artikel 4.6 Invoeringswet Omgevingswet.

<sup>10</sup> De uitgebreide (26 weken met zienswijzen) procedure is niet van toepassing op: binnenplanse afwijkingen (art. 2.12, lid 1 onder a, sub 1 Wabo) en de buitenplanse (kruimel)afwijkingen (artikel 4 bijlage II van het besluit omgevingsrecht). Op deze aanvragen is onder de Wabo de zogenoemde reguliere (8 weken) procedure van toepassing en is het college bevoegd gezag (zonder tussenkomst van de gemeenteraad).

<sup>11</sup> Artikel 2.27 Wabo, artikel 6.3 lid 3 Bor.

<sup>12</sup> Aantal Vvgb's in de periode 14 juli 2017 tot en met 26 juni 2022: 15.

<sup>13</sup> Artikel 16.15b Omgevingswet.

<sup>14</sup> Zie: Aanwijzings, mandaat- en delegatiebesluit Wabo en Wro, <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR613762/2>

<sup>15</sup> Zie: Beleidsregel van de gemeenteraad van de gemeente Waterland houdende regels omtrent plaatsing antenneinstallaties in de gemeente Waterland, <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR613917/1>

<sup>16</sup> De lijst met kruimelgevallen is opgenomen in bijlage II, artikel 4 Besluit omgevingsrecht' (Bor), <https://wetten.overheid.nl/BWBR0027464/2022-03-02#BijlageII>

- Voorgenomen weigeringen worden via lid 2 onder c van het bindend adviesrecht uitgesloten. Ook dit onderdeel is een voortzetting van de huidige praktijk, waarmee tevens lasten voor aanvragers en werkzaamheden door de organisatie worden voorkomen.

*1.1.1. Onderdeel lid 2 onder a is toegevoegd vanuit uitgangspunten van de Omgevingswet.*

Het gaat (samengevat) om activiteiten die al eerder aan de gemeenteraad zijn voorgelegd. Het zal ook onder de Omgevingswet regelmatig voorkomen dat een aanvraag om omgevingsvergunning weliswaar afwijkt van het Omgevingsplan, maar gewenst is omdat de ontwikkeling in overeenstemming is met bijvoorbeeld een door de gemeenteraad vastgestelde visie of ander document dat aan de raad is voorgelegd. Die gevallen worden vanuit uitgangspunten van de Omgevingswet uitgesloten van het bindend adviesrecht. Voor het onderwerp verbeterdoelen wordt verwezen naar argument 1.3.

*1.2. Het voorstel is een uitdaging voor de organisatie.*

De organisatie wordt, ondanks het deels consoliderende karakter, met dit voorstel voor een uitdaging gesteld. De uitdaging volgt uit de beslistermijn. Daar waar namelijk onder de Wabo -bij de Vvgb-gevallen en andere gevallen in het voorstel- sprake was van de uitgebreide (26 weken met zienswijzen)procedure, is onder de Omgevingswet de reguliere procedure uitgangspunt; ook voor de buitenplanse omgevingsplanactiviteit en ook voor de buitenplanse omgevingsactiviteit waarvoor de gemeenteraad heeft gekozen voor het adviesrecht.

De beslistermijn voor de reguliere procedure is acht weken. Het bevoegd gezag kan de beslistermijn één keer verlengen met zes weken. Overschrijding van de beslistermijn leidt niet meer tot een 'vergunning van rechtswege'. Bij overschrijding van de beslistermijn kan een aanvrager wel gebruik maken van de regeling dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen (zie onder het kopje Financiële toelichting).

*1.2.1. De uitgebreide procedure is onder de Omgevingswet nog slechts van toepassing op een beperkt aantal activiteiten.*

Voor de gemeente is relevant:

- 1 Een aanvrager kan verzoeken om toepassing van de uitgebreide procedure.<sup>17</sup>
- 2 Het college kan de uitgebreide procedure van toepassing verklaren als het gaat om een activiteit die aanzienlijke gevolgen heeft of kan hebben voor de fysieke leefomgeving, en waartegen naar verwachting verschillende belanghebbenden bedenkingen zullen hebben. In dit geval moet de aanvrager vooraf in de gelegenheid gesteld worden een zienswijze naar voren te brengen.<sup>18</sup>

Het bevoegd gezag mag niet van tevoren beslissen op welke gevallen zij de uitgebreide (26 weken met zienswijzen) procedure van toepassing zal verklaren. Die beslissing moet zij per aanvraag nemen. Met verwijzing naar de verbeterdoelen (zie argument 1.3) zijn de bovengenoemde twee gevallen niet opgenomen in het voorstel.

Ten aanzien hiervan wordt opgemerkt dat de uitdaging ook verband houdt met de huidige arbeidsmarkt. Zonder voldoende en ervaren handen is de kans op een regelmatige overschrijding van de beslistermijn reëel. Het is niet passend om vanwege een tekort aan handen, of een ander organisatorisch probleem, standaard gebruik te maken van de collegebevoegdheid die hiervoor onder 2 is genoemd.

*1.3. Het bindend adviesrecht is primair een gemeentelijke aangelegenheid.*

Het Rijk heeft niet willen bepalen in welke gevallen het bindend adviesrecht van toepassing is. De wetgever acht dat niet passend binnen de duale verhoudingen tussen de gemeenteraad en het college.<sup>19</sup> Een rondgang op internet levert dan ook een grote diversiteit aan besluiten over het adviesrecht op.

<sup>17</sup> Artikel 16.65 lid 1 onder b Omgevingswet.

<sup>18</sup> Artikel 16.65 lid 4 en 5 Omgevingswet.

<sup>19</sup> Kst. II, 2016/2017, 33 962, nr. 190, p.2.

Een besluit waarin alle buitenplanse omgevingsplanactiviteiten<sup>20</sup> onder het adviesrecht vallen, verhoudt zich niet goed met uitgangspunten en verbeterdoelen van de Omgevingswet, onder meer:

- vertrouwen tussen overheden;
- efficiency;
- verminderen van regeldruk;
- het versnellen en vereenvoudigen van besluitvorming.<sup>21</sup>

Een toevoeging aan het voorstel ten met bijvoorbeeld de -ook- buitenplanse 'kruimelafwijkingen' (in het voorstel uitgesloten in lid 2 onderdeel b) doet geen recht aan de vertrouwde praktijk waarbij in geval van kruimelafwijkingen het college zonder tussenkomst van de gemeenteraad, bevoegd gezag is. Er is geen wettelijke plicht tot het nemen van dit besluit, omdat zonder besluit een tussenkomst van de gemeenteraad ook mogelijk is; bijvoorbeeld in de vorm van vragen of moties. Als laatste leidt elke toevoeging in beginsel tot een vergroting van de uitdaging die beschreven is onder argument 1.2.

## Kanttekeningen

n.v.t.

## Financiële toelichting / risico

1. *Bij overschrijding van de beslistermijn loopt de gemeente een financieel risico.*

Bij overschrijding van de beslistermijn kan de aanvrager gebruik maken van de regeling dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen. De hoogte van de dwangsom is afhankelijk van de duur van de vertraging. De dwangsom loopt uiterlijk 42 dagen en bedraagt maximaal € 1442.<sup>22</sup>

1.1. *Dit risico kan verkleind worden door, mede gelet op de uitgangspunten en verbeterdoelen van de wet, alleen de meest noodzakelijk omgevingsplanactiviteiten onder het adviesrecht te brengen, de processen strak in te richten en door tijdig op inhoudelijke gronden te besluiten<sup>23</sup> om de uitgebreide procedure van toepassing te verklaren.*

## Communicatie

- Na vaststelling wordt het Besluit Bindend Adviesrecht Omgevingswet Waterland 2022 bekendgemaakt met een kennisgeving in het elektronisch gemeentebblad (officiële bekendmaking) en het huis-aan-huisblad.
- Het Besluit Bindend Adviesrecht Omgevingswet Waterland 2022 wordt geplaatst op de website: [www.overheid.nl](http://www.overheid.nl).

Burgemeester en wethouders,



drs. E.G.H. Dijk MPM  
gemeentesecretaris/algemeen directeur



drs. M.C. van der Weele  
burgemeester

Bijlage(n):

Conceptraadbesluit 338-101

<sup>20</sup> Aantal aanvragen met buitenplanse afwijkingen in 2020: 93, in 2021: 89.

<sup>21</sup> Kst. II, 2013/2014, 33 962, nr. 3, onder meer: p.6, 7, p. 45, p.240, p. 358.

<sup>22</sup> Artikel 4:17 Algemene wet bestuursrecht & <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/bezwaar-en-beroep/vraag-en-antwoord/beslissing-aanvraag-bezwaar-te-laet>.

<sup>23</sup> Artikel 16.65 lid 4 Omgevingswet (collegebevoegdheid).