

Adviesrecht gemeenteraad Omgevingswet

Voorstel

1. In te stemmen met het procesvoorstel dat de gemeenteraden van de verschillende gemeenten voorafgaand aan inwerkingtreding van de Omgevingswet aan de hand van genoemd stappenplan afzonderlijk een keuze maken over hun adviesrecht bij omgevingsvergunningen voor buitenplanse omgevingsplanactiviteiten.

Inleiding

De gemeenteraad stelt een Omgevingsplan vast voor het gemeentelijk grondgebied. Daarin stelt hij de lokale regels vast voor de fysieke leefomgeving. Het college van B&W toetst aanvragen voor initiatieven en ruimtelijke ontwikkelingen aan het Omgevingsplan en is bevoegd gezag voor het verlenen van omgevingsvergunningen. Dat geldt ook voor een aanvraag om een omgevingsvergunning die betrekking heeft op een zogenaamde buitenplanse omgevingsplanactiviteit. Met andere woorden, een aanvraag 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 artikelen 16.15a en 16.15b van de Omgevingswet.

Artikel 16.15a (verplichte aanwijzing adviseurs)

Op grond van artikel 16.15, eerste lid, worden in ieder geval als adviseur aangewezen:

- a. een bestuursorgaan dat zijn bevoegdheid met toepassing van artikel 5.16 heeft overgedragen aan een ander bestuursorgaan, voor zover de aanvraag betrekking heeft op de activiteit of activiteiten die bepalend zijn geweest voor de aanwijzing van dat bestuursorgaan als bevoegd gezag,
- b. de gemeenteraad als het gaat om:
 - 1°. een aanvraag om een omgevingsvergunning voor in door de gemeenteraad aangewezen gevallen van een buitenplanse omgevingsplanactiviteit,
 - 2°. een verzoek om een beslissing over instemming voor in door de gemeenteraad aangewezen gevallen over een voorgenomen beslissing op een aanvraag als bedoeld onder 1°, als die beslissing op grond van artikel 16.16 instemming van het college van burgemeester en wethouders behoeft,
- c. de gemeentelijke commissie, bedoeld in artikel 17.9, als het gaat om:
 - 1°. een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een rijksmonumentenactiviteit met betrekking tot een monument,
 - 2°. een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een andere activiteit, in door de gemeenteraad aangewezen gevallen of als het college van burgemeester en wethouders daartoe aanleiding ziet,
- d. gedeputeerde staten als het gaat om een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit, in door hen aangewezen gevallen van een belang als bedoeld in artikel 2.3, tweede lid, onder a, dat is aangegeven in een door een bestuursorgaan van de provincie openbaar gemaakt document.

Artikel 16.15b (doorwerking advies gemeenteraad bij beslissingen op aanvragen omgevingsvergunning of instemming bij die beslissingen)

In een geval als bedoeld in artikel 16.15a, onder b, worden de bij of krachtens deze wet gestelde regels over het beslissen op de aanvraag om de omgevingsvergunning of het verlenen of onthouden van instemming met inachtneming van het advies van de gemeenteraad toegepast.

Wat verandert er?

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. 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 3° Wabo). De vvgb van de gemeenteraad is bindend; indien de gemeen-

teraad 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. In de meeste gemeenten hebben de raden zulke categorieën aangewezen.

Nieuwe situatie onder de Omgevingswet

Het hiervoor beschreven systeem wordt onder de Omgevingswet min of meer 'omgedraaid'. Voor aanvragen omgevingsvergunning 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 Ow: het college moet beslissen op een aanvraag 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 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.

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 de uitgebreide procedure (met een termijn van 26 weken) die bijvoorbeeld nu nog geldt voor de omgevingsvergunning voor buitenplannen afwijken van het bestemmingsplan (artikel 3.10 Wabo). Dat betekent dat de raad kritisch moet zijn bij het bepalen voor welke gevallen hij het adviesrecht wil en hoe dit proces geregeld moet worden om niet in de knoop te komen met de termijn van 8 weken. Weliswaar kan de termijn van 8 weken nog verlengd worden met 6 weken (art. 16.64 lid 2 Ow), maar dat is nog altijd ruim minder dan de 26 weken die nu geldt bij gevallen waarvoor een vvgb benodigd is.

Wat moeten we regelen?

Wat gebeurt er als de raad niets doet?

Door niets te doen wordt het besluiten over afwijkingen van het Omgevingsplan automatisch een exclusieve zaak van het college. De gemeenteraad die niets doet, is straks dus helemaal niet betrokken bij zogenaamde 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. Dit raadsbesluit dient dan bij voorkeur tegelijkertijd met de inwerkingtreding van de Omgevingswet in werking te treden.

Hoe maakt de raad deze keuze?

Om te komen tot de keuze of de gemeenteraad gevallen wil aanwijzen voor zijn adviesrecht en welke gevallen dat dan precies zijn, kan het volgende stappenplan gevolgd worden. Het betreft de volgende stappen:

1. **Inventarisatie** van:

- De huidige lijst met categorieën van gevallen waarvoor geen vvgb nodig is;
- Aantal en soort (type activiteit of initiatief) omgevingsvergunningen die op basis van de kruimelgevallenregeling de afgelopen jaren zijn verleend door het college;
- Aantal en soort (type activiteit of initiatief) omgevingsvergunningen voor buitenplans afwijken die de afgelopen jaren zijn verleend door het college na een vvgb door de raad;
- Aantal en soort omgevingsvergunningen (type activiteit of initiatief) voor buitenplans afwijken die de afgelopen jaren zijn verleend door het college waarbij geen vvgb door de raad nodig was;
- Aantal en soort (type activiteit of initiatief) postzegelbestemmingsplannen die de afgelopen jaren door de raad zijn vastgesteld.

2. **Evaluatie** van de resultaten van stap 1: Hoe is dit gegaan? Heeft de raad zijn rol kunnen pakken wanneer hij dit wenste? Zijn er soorten gevallen geweest waarvoor altijd een vvgb is afgegeven door de raad? Levert 'voortzetting/vertaling' van de huidige situatie problemen op bij een kortere beslistermijn onder de Omgevingswet? En zo ja, welke (werk)procesaanpassing is dan nodig?

3. **Keuze**: Wel of niet opstellen en vaststellen van een lijst van gevallen waarbij een advies van de raad noodzakelijk is, voordat het college een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit kan verlenen. Eventuele keuzes maken over (werk)processen om niet in de problemen te komen met de kortere beslistermijn onder de Omgevingswet.

Voorstel

De gemeenteraden van de verschillende gemeenten maken voorafgaand aan inwerkingtreding van de Omgevingswet aan de hand van bovengenoemd stappenplan afzonderlijk een keuze over hun adviesrecht bij omgevingsvergunningen voor buitenplanse omgevingsplanactiviteiten. De ODR draagt bij aan de inventarisatie in stap 1.

Aanvullend advies

Zoals eerder gezegd, stelt de gemeenteraad het Omgevingsplan vast. De gemeenteraad kan deze bevoegdheid daarnaast voor delen van het Omgevingsplan delegeren aan het college van B&W (artikel 2.8 Omgevingswet). Het college wordt dan bevoegd tot het vaststellen van een Omgevingsplan voor die delen. Hiervoor dient de gemeenteraad dan een apart delegatiebesluit te nemen. Omdat dit besluit net als het adviesrecht gaat over de rol- en bevoegdheidsverdeling tussen de raad en het college wordt geadviseerd beide besluiten tegelijkertijd voor te bereiden en zoveel mogelijk op elkaar af te stemmen.