

RAADSVOORSTEL

Zaaknummer: 63399

Documentnummer: 63400

Indiener: M. Vierstraete

Datum: 12 Oktober 2021

Portefeuille(s): Omgevingswet

Portefeuillehouder(s): A. van Amerongen

Begrotingsprogramma: Omgevingswet

Contactpersoon: M. Vierstraete

Tel.nr.: 417

Emailadres: m.vierstraete@dronten.nl

Onderwerp *Besluit bindend advies gemeente Dronten*

Samenvatting

Op dit moment kent de raad de 'verklaring van geen bedenkingen' (vvgb) bij omgevingsvergunningen waarbij de uitgebreide procedure van toepassing is. Bij deze omgevingsvergunningen moet de raad een verklaring van geen bedenkingen afgeven voordat het college een vergunning mag verlenen. De raad kan ook een lijst vaststellen met gevallen waarin geen vvgb vereist is.

Onder de Omgevingswet komt de verklaring van geen bedenkingen te vervallen. Er vindt een stelselwijziging plaats en in plaats van dat de raad altijd een verklaring van geen bedenkingen af moet geven tenzij anders bepaald, krijgt de raad een bindend adviesrecht indien de raad dit zo bepaald heeft. Dit raadsvoorstel beoogt een lijst met gevallen vast te stellen waarin de raad een bindend adviesrecht heeft, welke van toepassing is als de Omgevingswet in werking treedt. Deze lijst is na een lang en zorgvuldig proces met de raad tot stand gekomen.

Voorstel

De raad besluit:

- 1. Om het "Besluit bindend advies gemeente Dronten" met nummer 63448 vast te stellen**

De lijst Bindend adviesrecht

Voor de inhoud van de lijst BA en de toelichting hierop wordt verwezen naar het bij dit voorstel behorende raadsbesluit met nummer 63448.

Inleiding

Wanneer onder de huidige wetgeving een omgevingsvergunning wordt gevraagd waarop de uitgebreide procedure van toepassing is, is een verklaring van geen bedenkingen (hierna: vvgb) van de raad noodzakelijk. Met het afgeven van een vvgb geeft de raad aan dat het gevraagde in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening. Wanneer de vvgb is afgegeven kan de omgevingsvergunning worden verleend.

Bijlage(n):



Op grond van het Besluit omgevingsrecht kan de raad een lijst van categorieën van gevallen aanwijzen waarin geen vvgb (hierna: lijst vvgb) is vereist. De meest recente versie van de lijst vvgb heeft de raad op 26 november 2020 vastgesteld. De lijst vvgb komt met de inwerkingtreding van de Omgevingswet te vervallen.

In de Omgevingswet wordt de vvgb vervangen door het bindend adviesrecht. Het bindend adviesrecht ziet alleen op buitenplanse omgevingsplanactiviteiten. Een buitenplanse omgevingsplanactiviteit is een activiteit die niet voldoet aan de regels van het omgevingsplan en niet vergunningvrij is voor bouwactiviteiten. Voor binnenplanse omgevingsplanactiviteiten kan er dus nimmer sprake zijn van een bindend advies in de hier bedoelde zin. Een binnenplanse omgevingsplanactiviteit is een activiteit die voldoet aan de regels van het omgevingsplan.

Het vaststellen van een lijst met onderwerpen waarvoor het bindend adviesrecht geldt, is niet eenvoudigweg een kwestie van het omzetten van de lijst vvgb. Dit komt omdat de lijst vvgb regelt in welke gevallen burgemeester en wethouders aan de raad géén vvgb hoeven te vragen, terwijl de lijst bindend advies regelt in welke gevallen burgemeester en wethouders wél een bindend advies aan de raad moet vragen. Dit is een wezenlijk ander, een tegengesteld uitgangspunt met alle gevolgen voor de inhoud van de lijst van dien.

Wanneer er sprake is van een bindend adviesrecht, dan mogen burgemeester en wethouders een aanvraag om een omgevingsvergunning niet zelfstandig afdoen. Zij zijn verplicht een advies aan de raad te vragen alvorens een besluit op de aanvraag te nemen. Burgemeester en wethouders zijn voorts verplicht het advies op te volgen. Bij een negatief advies betekent dit dus dat de vergunning moet worden geweigerd; een positief advies dat de vergunning moet worden verleend (indien natuurlijk ook aan alle overige vereisten voor vergunningverlening is voldaan).

Overigens heeft de gemeenteraad altijd een adviesrecht. De raad mag het college gevraagd en ongevraagd van advies voorzien. Indien een geval niet op de lijst bindend advies staat is het advies echter niet juridisch bindend. Het niet voorkomen van een geval op de lijst laat het recht van de raad om advies te geven aan het college dus onverlet.

Argumenten

Om van de mogelijkheid van het bindend adviesrecht gebruik te kunnen maken, is het noodzakelijk dat de raad besluit voor welke onderwerpen het bindend adviesrecht geldt. Met een dergelijk besluit wordt de lijst bindend advies (hierna: lijst BA) vastgesteld.

Wanneer de raad geen lijst BA vaststelt, dan geldt er geen adviesplicht en hoeven burgemeester en wethouders niet naar de raad voor aanvragen om omgevingsvergunning voor buitenplanse omgevingsplanactiviteiten.

Om ideeën op te doen voor de lijst BA is uit de volgende bronnen geput:

- voorbeelden van de VNG;
- de huidige lijst vvgb;
- vvgb-procedures van de afgelopen jaren in Dronten;
- voorbeelden van andere gemeenten;
- door de raad verkregen input tijdens een uitvoerig voortraject.

Aan de uiteindelijke keuze om een onderwerp al dan niet op de lijst bindend advies te



de raad niet om advies vraagt? Kan er wat minder ruimte in de formulering komen voor het burgemeester en wethouders?

Uit de overleggen met de raads werkgroep (en de reacties op de conceptlijst) is gebleken dat de aanwezigheid van artikel 13 gewenst is. De formulering is echter lastig (ook dat bleek tijdens de raads werkgroep). Het wijzigen van de 'kan-bepaling' in bijvoorbeeld een 'moet-bepaling' wordt afgeraden, omdat van tevoren niet altijd duidelijk zal zijn of aan de andere voorwaarden voor de toepasselijkheid van het artikel wordt voldaan namelijk of het gevraagde "naar verwachting aanzienlijke gevolgen heeft of kan hebben voor de fysieke leefomgeving, en waartegen naar verwachting verschillende belanghebbenden bedenkingen zullen hebben". Wanneer er van tevoren bijvoorbeeld geen teken was dat verschillende belanghebbenden bezwaar zouden hebben en om deze reden geen bindend advies is gevraagd, maar naar achteraf is gebleken dit wel het geval was, dan hadden burgemeester en wethouders dus – achteraf gezien – wel een bindend advies aan de raad moeten vragen. Een dergelijke situatie kan aanleiding zijn tot politiek ongewenste situaties. Een 'kan-bepaling' vergroot de kans op het voorkomen van dergelijke situaties.

Uitgangspunt van de regeling is een zeker vertrouwen dat de raad aan burgemeester en wethouders geeft dat zij in gevallen die voldoen aan de kwalificaties van artikel 13 de raad om een bindend advies zullen vragen.

De lijst BA zal periodiek worden geëvalueerd om te bezien of de lijst BA – en dus ook artikel 13 – aanpassing behoeft.

Artikel 14: als op grond van de artikelen 1 tot en met 13 een bindend advies noodzakelijk is, hoeft geen bindend advies te worden gevraagd, indien de aanvraag past binnen een door de raad vastgestelde omgevingsvisie, een gebiedsvisie, een ander (ruimtelijke) beleidsdocument of behoort tot die delen van het omgevingsplan die krachtens het overgangsrecht als omgevingsplan gelden en betrekking hebben op de delen van bestemmingsplannen die een wijzigingsbevoegdheid en/of een uitwerkingsplicht (ex artikel 3.6 Wet ruimtelijke ordening) bevatten, met inachtneming van de in die bestemmingsplannen hieraan gestelde voorwaarden.

Heeft artikel 14 toegevoegde waarde, aangezien de lijst bedoeld is om die categorieën aan te wijzen waar bindend advies voor benodigd is?

Artikelen 1 tot en met 12 betreffen concrete categorieën van gevallen waarvoor een bindend advies nodig is. Artikelen 13 tot en met 15 hebben een ander karakter: artikel 13 betreft een vangnetbepaling, artikel 14 geeft aan dat ook al valt een aanvraag binnen de artikelen 1 tot en met 12 er geen bindend advies nodig is indien uw raad zich reeds in een concreet beleidsstuk over het gevraagde heeft uitgesproken en artikel 15 geeft aan dat geen bindend advies nodig is indien uw raad zich in het voortraject concreet over de (on)wenselijkheid van een aanvraag heeft uitgesproken. Artikel 14 (en 13 en 15) maakt de lijst met andere woorden volledig.

Was: **Artikel 15: als op grond van de artikelen 1 tot en met 13 een bindend advies noodzakelijk is, hoeft geen bindend advies te worden gevraagd, indien:**

- a. de raadscommissie is geconsulteerd in de fase voorafgaande aan de formele aanvraag en waarbij deze zich voldoende concreet heeft uitgesproken over de al dan niet (onder voorwaarden) wenselijkheid van het project, en
- b. het door de raadscommissie ingenomen standpunt in een



- raadsvergadering is bevestigd, en
- c. een ontvankelijke, niet wezenlijk gewijzigde aanvraag om omgevingsvergunning is ingediend.

Het door de raad ingenomen standpunt is bindend voor burgemeester en wethouders.

Is geworden: Artikel 15: als op grond van de artikelen 1 tot en met 13 een bindend advies noodzakelijk is, hoeft geen bindend advies te worden gevraagd, indien:

- d. de raad zich in de fase voorafgaand aan de formele aanvraag van een omgevingsvergunning middels een raadsbesluit voldoende concreet heeft uitgesproken over de al dan niet (onder voorwaarden) wenselijkheid van het initiatief, en
- e. een ontvankelijke, niet wezenlijk gewijzigde aanvraag om omgevingsvergunning binnen één jaar na de datum van bevestiging door de raad is ingediend.

Het door de raad ingenomen standpunt is bindend voor burgemeester en wethouders.

Kan, om te voorkomen dat na een akkoord van de raad niet op korte termijn een formele aanvraag wordt ingediend tussen “de raad zich...” en “voldoende concreet”, de volgende toevoeging wordt opgenomen “niet langer dan een jaar”?

Aan artikel 15 wordt een termijn van één jaar verbonden.

Kan deze bepaling veralgemeniseerd worden door de verwijzing naar de raadscommissie uit de bepaling te halen. Hoe de raad in het voorproces werkt wordt daarmee aan de raad gelaten. Hoe kan worden gewaarborgd dat de raad zich formeel uitspreekt over een initiatief, dit in het kader van de rechtszekerheid?

Artikel 15 is opgenomen om te voorkomen dat de raad zich twee keer over hetzelfde moet uitspreken. Naar aanleiding van de reacties wordt in het artikel opgenomen dat, de raad een formeel raadsbesluit dient te nemen. Op deze manier wordt aangesloten bij de werkwijze zoals deze ook is bij een bindend advies. In essentie wordt het advies op deze manier naar voren geschoven en in de geest van de Omgevingswet voorafgaand aan de formele procedure afgehandeld. Alleen bij een formeel raadsbesluit is in de zin van dit artikel geen bindend advies nodig. De raad dient in haar besluit ook te bepalen dat deze onder de genoemde voorwaarden in de plaats komt van een bindend advies zoals bedoeld in dit artikel. Daarnaast is de verwijzing naar de raadscommissie uit dit artikel gehaald zodat de raad volledige vrijheid heeft in hoe het voorproces ingericht wordt.

Een raadsconsultatie is niet bedoeld als bindende uitspraak, maar heeft een informeel karakter. De raad moet de ruimte hebben om van mening te veranderen.

Zie de reactie op de voorgaande opmerking.

Een periodieke evaluatie van de lijst is gewenst. Gedurende het werken met de lijst BA zal namelijk blijken of deze al dan niet aanpassing behoeft.

Het is de bedoeling om de lijst BA periodiek te evalueren.

Ambtelijke toevoeging artikel 14:



Aan dit artikel is nog toegevoegd het tekstdeel inzake wijzigingsbevoegdheden en uitwerkingsplichten in de zin van artikel 3.6 Wet ruimtelijke ordening, die ziet op die onderdelen van het omgevingsplan die onder het regime van de Omgevingswet behoren tot het overgangsrecht van het omgevingsplan. Het toepassen van de wijzigingsbevoegdheden en uitwerkingsplichten behoren volgens artikel 3.6 Wet ruimtelijke ordening tot de bevoegdheid van burgemeester en wethouders. Bij de totstandkoming van de betreffende bestemmingsplannen heeft de raad reeds besloten de betreffende wijzigingsbevoegdheden en uitwerkingsplichten aan burgemeester en wethouders toe te kennen. Om deze reden is het niet nodig dat de raad zich nogmaals hierover uitspreekt over een concrete aanvraag om omgevingsvergunning. Vanzelfsprekend dienen de in de bestemmingsplannen opgenomen voorwaarden voor het wijzigen of uitwerken door burgemeester en wethouders in acht worden genomen. Deze aanvulling zorgt dat de bedoeling en de bestuurlijke route voor deze 'oude' wijzigingsbevoegdheden en uitwerkplichten zo veel als mogelijk in tact blijft. Deze aanvulling borgt de rechtszekerheid.

Procedure in geval van een bindend adviesrecht

De Omgevingswet heeft als doel om besluitvorming over initiatieven sneller te laten verlopen. In de meeste gevallen is de reguliere procedure van toepassing met een beslistermijn van maximaal 8 weken (en de mogelijkheid van een eenmalige verlenging met 6 weken). Wanneer een bindend advies van de raad moet worden verkregen, zal het gelet op de huidige werkwijze binnen onze organisatie niet mogelijk zijn om binnen maximaal 14 weken een besluit te nemen. Gelet op de ambtelijke voorbereiding van de besluitvorming, de besluitvorming door burgemeester en wethouders, de aanlevertijden voor besluitstukken voor de raad, etc. is er sprake van een doorlooptijd van minimaal 4 maanden. Wanneer niet binnen de termijn van reguliere termijn van 14 weken een besluit wordt genomen, is de gemeente een dwangsom verschuldigd aan de aanvrager.

Een eenvoudige oplossing voor deze situatie is het van toepassing verklaren van de uitgebreide procedure (afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht) in die gevallen waarin een bindend advies vereist is. De uitgebreide procedure is ook onder de huidige vvgb-procedure ook van toepassing.

De bevoegdheid om de uitgebreide procedure van toepassing te verklaren rust bij burgemeester en wethouders. Op grond van artikel 16.65 Omgevingswet kan de uitgebreide procedure van toepassing worden verklaard indien:

1. het gaat om een activiteit die aanzienlijke gevolgen heeft of kan hebben voor de fysieke leefomgeving, en
2. waartegen naar verwachting verschillende belanghebbenden bedenkingen zullen hebben.

Aangezien alle gevallen op de lijst BA voldoen aan de voorwaarden om de uitgebreide procedure van toepassing te mogen verklaren, is het toegestaan om de uitgebreide procedure van toepassing te verklaren als er sprake is van een bindend advies.

Voor het volgen van de uitgebreide procedure in het geval voor aanvragen waar een bindend advies aan de raad moet worden gevraagd, zijn de drie overwegende motieven:

1. Zoals gezegd hebben we het hier over aanvragen die een grote impact op de fysieke leefomgeving hebben en waartegen waarschijnlijk vele bezwaren zullen zijn. Daarom is het verstandig om zorgvuldigheid te laten prevaleren boven snelheid. De

- uitgebreide procedure geeft ruimte om dergelijke aanvragen met de vereiste zorgvuldigheid voor te bereiden.
2. Gelet op de langere doorlooptijd die direct samenhangt met het uitbrengen van een bindend advies, is het niet goed mogelijk om binnen de reguliere beslistermijn van acht weken (met een mogelijkheid tot eenmalige verlenging met zes weken) een besluit op de aanvraag te nemen. Met het volgen van de uitgebreide procedure is dit wel mogelijk.
 3. Voor het merendeel van de aanvragen zal geen bindend advies vereist zijn en zal dus gewoon de reguliere procedure gelden, zodat geen afbreuk wordt gedaan aan een van de uitgangspunten van de Omgevingswet tot snellere besluitvorming.

Uit de formulering van artikel 16.65 en de toelichting bij dit artikel blijkt dat alleen per individuele aanvraag besloten kan worden om de uitgebreide procedure van toepassing te verklaren. Een voorafgaand besluit om op bepaalde categorieën van aanvragen altijd de uitgebreide procedure van toepassing te verklaren, is dus niet toegestaan.

De Omgevingswet staat echter niet in de weg aan het aangeven door de raad aan burgemeester en wethouders in welke gevallen hij de uitgebreide procedure wenselijk acht. In de toelichting bij de lijst BA is dan ook opgenomen dat de raad in het geval het bindend adviesrecht geldt, hij de uitgebreide procedure wenselijk acht.

Wanneer de uitgebreide procedure van toepassing is, geldt een beslistermijn van 6 maanden. Deze termijn is voldoende om een besluit te kunnen nemen.

Geadviseerd wordt om zeker in de beginperiode van het leren werken met de Omgevingswet te kiezen voor de genoemde oplossing. Deze is immers het meest eenvoudig te realiseren, daar het verder geen aanpassingen vereist van het huidige gemeentelijke besluitvormingsproces. In een later stadium kan vervolgens worden gezien of het wenselijk is om het besluitvormingsproces zodanig aan te passen dat ook binnen de reguliere termijn tijdig een besluit kan worden genomen indien een bindend advies noodzakelijk is.

Communicatie en vervolgproces

Communicatie

Na vaststelling door de raad zal het besluit worden gepubliceerd in het Gemeenteblad en in de Staatscourant. Het besluit zal in werking treden op het moment van de inwerkingtreding van de Omgevingswet.

Vervolgproces

Met inwerkingtreding van de Omgevingswet komt de vvgb te vervallen en zal er met de nieuwe systematiek gewerkt moeten worden. Vanaf dit moment zal de lijst bindend advies dan ook van kracht zijn. Een jaar na inwerkingtreding zal de lijst bindend advies worden geëvalueerd. Indien gewenst zal de lijst dan aangepast worden.

Evaluatie

Een periodieke evaluatie van de lijst is gewenst. Gedurende het werken met de lijst BA zal namelijk blijken of deze al dan niet aanpassing behoeft.

De toepassing van de lijst BA zal na één jaar worden geëvalueerd, waarna de lijst, indien gewenst, kan worden aangepast.



Bevoegdheid gemeenteraad

Met inwerkingtreding van de Omgevingswet is de raad bevoegd om over dit voorstel een besluit te nemen op grond van artikel 16.15a onder b van de Omgevingswet. Om deze reden is dan ook de keuze gemaakt om het raadsbesluit van kracht te laten worden met inwerkingtreding van de Omgevingswet.

Bijlagen

Bijlage(n) bij dit voorstel:

1. Besluit bindend advies gemeenten Dronten met nummer 63448.

De Secretaris,

De Burgemeester,



