

**Werkafspraken college en raad
bij bindend adviesrecht van de raad bij
aanvragen voor buitenplanse
omgevingsplanactiviteiten**

1 Inleiding

Met de komst van de Omgevingswet worden 26 wetten met betrekking tot de fysieke leefomgeving gebundeld in één Omgevingswet. De Omgevingswet verandert de manier waarop de gemeente beleid maakt, samenwerkt met ketenpartners en initiatieven toetst. Ook heeft de wet gevolgen voor de wijze van vergunningverlening voor omgevingsplanactiviteiten.

Omgevingsplanactiviteiten zijn in de Omgevingswet gedefinieerd als:

- a. een activiteit waarvoor in het omgevingsplan is bepaald dat het is verboden deze zonder omgevingsvergunning te verrichten en die niet in strijd is met het omgevingsplan,
- b. een activiteit waarvoor in het omgevingsplan is bepaald dat het is verboden deze zonder omgevingsvergunning te verrichten en die in strijd is met het omgevingsplan, of
- c. een andere activiteit die in strijd is met het omgevingsplan.

De activiteiten onder b en c zijn in de Omgevingswet aangemerkt als buitenplanse omgevingsplanactiviteiten. Dit zijn dus activiteiten die niet passen in het Omgevingsplan.

Aan buitenplanse omgevingsplanactiviteiten kan op twee wijzen medewerking verleend worden, te weten door:

1. een herziening van het omgevingsplan (bevoegdheid college of raad). De wettelijke procedure van de herziening van een omgevingsplan is vergelijkbaar met de huidige bestemmingsplanprocedure.
2. het verlenen van een omgevingsvergunning voor een buitenplanse afwijking van het omgevingsplan. Hiervoor is het college bevoegd. De verklaring van geen bedenkingen komt te vervallen. De raad moet zelf aangegeven voor welke gevallen hij betrokken wil worden. De raad heeft op 29 november 2022 de specifieke gevallen voor buitenplanse omgevingsplanactiviteiten vastgesteld waarbij de raad adviesrecht heeft. Dit betekent dat voor de buitenplanse omgevingsplanactiviteiten die vermeld staan op de lijst de gemeenteraad een bindend advies mag verlenen voordat het college de omgevingsvergunning kan verlenen. Als de raad niet instemt met de gevraagde omgevingsvergunning dan moet het college deze weigeren.

Formeel bepaalt de initiatiefnemer de procedure. Een herziening van het omgevingsplan is om technische redenen vóór 2025 in ieder geval nog niet mogelijk. Voor initiatieven waarbij het niet vereist is om het omgevingsplan te herzien zal voorlopig een procedure voor een omgevingsvergunning worden doorlopen. De Omgevingswet heeft vooral gevolgen voor de wijze waarop de raad bij de vergunningverlening wordt betrokken.

2 Nieuw proces Omgevingswet en mogelijke keuzes voor nieuwe werkafspraken

2.1 Nieuw proces Omgevingswet

Het college is op grond van de Omgevingswet in beginsel bevoegd vergunningen te verlenen voor de buitenplanse omgevingsplanactiviteiten, zonder dat hij de raad daarbij hoeft te betrekken. Op grond van artikel 16.15 juncto artikelen 16.15a en 16.15b Omgevingswet kan de gemeenteraad echter bepalen voor welke afwijkingen van buitenplanse omgevingsplanactiviteiten hij als adviseur moet worden aangewezen.

De raad heeft op 29 november 2022 de specifieke gevallen voor buitenplanse omgevingsplanactiviteiten vastgesteld waarbij de raad adviesrecht heeft (Aanwijsbesluit adviesrecht Omgevingswet van de gemeente Rheden). Dit betekent dat voor de buitenplanse omgevingsplan activiteiten die vermeld staan op de lijst de gemeenteraad bindend advies geven voordat het college kan besluiten op een aangevraagde omgevingsvergunning. Het is nog niet te voorspellen op hoeveel aanvragen volgens het Aanwijsbesluit advies van de gemeenteraad

vereist zal zijn. Als de raad negatief adviseert en daarmee niet instemt met de gevraagde omgevingsvergunning, dan moet het college deze weigeren. Hierbij geldt altijd dat dit besluit goed moet worden gemotiveerd.

Voor de buitenplanse omgevingsplanactiviteit is de reguliere procedure van 8 weken het uitgangspunt. Voor een bindend advies van de gemeenteraad op grond van artikel 16.15a, onder b in samenhang met artikel 16.15b Ow is het niet mogelijk de beslistermijn met 4 weken te verlengen. De beslistermijn blijft in deze gevallen 8 weken. Er is natuurlijk wel een mogelijkheid om de beslistermijn op grond van artikel 16.64, tweede lid, met zes weken te verlengen. Deze verlenging moet echter wel worden gemotiveerd vanuit de omstandigheden rond het individuele geval. Het mag geen automatische verlenging zijn, elke keer als er sprake is van advies van de gemeenteraad. Het besluit moet dan binnen 14 weken na ontvangst van de aanvraag genomen worden.

Verlenging van de beslistermijn kan nodig zijn als bijvoorbeeld als de Omgevingsdienst Regio Arnhem of de Veiligheidsregio nadere informatie nodig heeft of vragen over het plan heeft. Gezien de doorlooptijd van de besluitvorming is de periode van 8 weken en met verdaging 14 weken zeer kort. Voor een zorgvuldige afhandeling van de aanvraag moet namelijk het bindend advies 2 weken voor de einddatum gegeven zijn. Dit betekent dat het advies van de raad gegeven moet worden binnen 6 weken (of 12 weken bij verdaging) na ontvangst aanvraag.

Wanneer niet tijdig beslist wordt op de aanvraag bestaat de mogelijkheid dat de aanvrager het college in gebreke stelt. Dit betekent dat het college vervolgens nog twee weken de tijd heeft om een besluit te nemen. Na het verstrijken van deze twee weken worden van rechtswege dwangsommen verbeurd. Ook al ontstaat er na het verstrijken van de termijn geen vergunning van rechtswege meer, is dit wel een onwenselijke situatie.

Met de aanlevertermijnen van de reguliere procedure zal het heel moeilijk, zo niet onmogelijk, zijn de aanvraag met bindend adviesrecht van de raad binnen de gestelde termijn te verlenen. De doorlooptijd van raadsbesluiten bedraagt op dit moment circa 8 weken en soms duurt het langer. Dit laatste hangt namelijk samen met het moment wanneer de formele aanvraag wordt ingediend en de agendering van de onderwerpen door de Technische-Strategische agendacommissie van de raad¹. Daarnaast moeten vergunningen het gehele jaar door verleend kunnen worden. Dus ook tijdens het reces. Zonder een bindend advies van de raad (binnen de termijn) kan het college de raad passeren, zie 2.2.2 Formele procedure, stadium 3.

De (zeer) korte termijn van besluitvorming vraagt om werkafspraken tussen college en raad. Het volgen van de gebruikelijke aanleverprocedure voor bestuurlijke voorstellen, betekent namelijk dat binnen de maximale termijn van 14 weken niet altijd tijdig advies kan worden uitgebracht.

Er kan op verschillende manieren (praktisch) met aanvragen, waarop het bindend adviesrecht van toepassing is, omgegaan worden. In sommige gevallen kan voor de buitenplanse omgevingsplanactiviteit de uitgebreide procedure gelden. In de uitgebreide procedure beslist het college binnen 6 maanden na een aanvraag. Eventueel te verlengen met 6 weken. Initiatiefnemer kan bijvoorbeeld zelf verzoeken of instemmen met het toepassen van de uitgebreide procedure (artikel 16.65, lid 1, onder a, Omgevingswet). Daarnaast kan het college zelf de uitgebreide procedure van toepassing verklaren (artikel 16.65, lid 4, Omgevingswet), maar mag niet van tevoren beslissen op welke gevallen zij afdeling 3.4 Awb van toepassing zal verklaren. Die beslissing moet zij per aanvraag nemen. Het college kan wel beleidsregels opstellen over hoe zij de wettelijke criteria van artikel 16.65 lid 4, onder a en b uitlegt. In de beleidsregels kan het bevoegd gezag activiteiten benoemen die in ieder geval aanzienlijke gevolgen (kunnen) hebben voor de fysieke leefomgeving én waartegen naar verwachting verschillende belanghebbenden bedenkingen zullen hebben. Zulke beleidsregels heeft het college echter nog niet opgesteld ten tijde van het opstellen van deze memo. Ten slotte hebben initiatieven met meer impact langere, informele trajecten

¹Op dit moment is er ook een voorstel in voorbereiding waarbij het vergadermodel en de cyclus van de gemeenteraad wordt gewijzigd. In dit voorstel wordt ook de mogelijkheid aan de strategische agendacommissie geboden om een besluitvormende raadsvergadering te plannen wanneer de situatie daarom vraagt. Het is en blijft echter aan de initiatiefnemer zelf om te bepalen wanneer hij/zij zijn formele aanvraag indient, vandaar deze werkafspraken.

waardoor de planning makkelijk aan te passen is op de vergaderschema's van het college en de raad. Bovendien zullen bij initiatieven met meer impact voorafgaand aan de formele procedure masterplannen door de raad worden vastgesteld, waardoor volgens het Aanwijsbesluit geen bindend advies van de gemeenteraad meer vereist wordt geacht.

2.2 Werkafspraken

De procedures kunnen opgesplitst worden in de informele procedure en formele procedure. De informele procedure omvat de stappen die een initiatiefnemer neemt voordat hij een formele aanvraag omgevingsvergunning indient. Onderdeel van de informele procedure kunnen zijn het verkennen van het plan of initiatief, toetsing van een schetsplan, een eventueel principeverzoek en/of de toetsing van het conceptplan.

Wanneer hij besluit de aanvraag omgevingsvergunning bij de gemeente in te dienen, start de formele procedure. De formele procedure kent verschillende fasen, te weten: ontvangen aanvraag, in behandeling nemen van de aanvraag, het nemen van een besluit op de aanvraag, de mogelijkheden van bezwaar, beroep en hoger beroep.

De werkafspraken zijn gegroepeerd per fase. In totaal zijn 10 werkafspraken opgenomen.

2.2.1 Informele procedure: Conceptverzoek

Zoals gezegd bepaalt de initiatiefnemer welke procedure hij wil volgen voor zijn initiatief. Voor de grotere afwijkingen van het omgevingsplan vindt meestal vooraf overleg plaats met de gemeente. Voor de gevallen waar bindend advies is vereist, zal de initiatiefnemer geadviseerd worden een schets- of conceptplan in te dienen voordat de vergunning formeel wordt aangevraagd. De gemeente kan de initiatiefnemer hier echter niet toe dwingen. De initiatiefnemer kan dus het advies naast zich neerleggen en direct een formele aanvraag indienen.

Als de initiatiefnemer een conceptverzoek indient, wordt het initiatief getoetst door alle relevante vakdisciplines alsook door de ketenpartners (o.a. Omgevingsdienst Regio Arnhem (ODRA), Veiligheidsregio Gelderland Midden (VGGM) en andere overheden (provincie en waterschap). Uiteindelijk kan de initiatiefnemer een schriftelijke reactie van het college van B&W op zijn voornemen krijgen. De inschatting kan zijn dat het plan niet kansrijk is. Dit betekent dat de aanvrager te kennen wordt gegeven dat het aanvragen van een omgevingsvergunning hoogstwaarschijnlijk zal leiden tot een weigering. Het college kan in haar schriftelijke reactie ook aandachtspunten meegeven aan de initiatiefnemer, zodat zijn formele aanvraag meer kans maakt op een positief besluit.

Voor de gevallen waar het college medewerking wil verlenen en ook bindend advies van de raad nodig is, kan het college de raad over de informele procedure informeren. In dit stadium kan echter nog niet het formele besluit omtrent bindend advies door de raad genomen worden. Het besluit omtrent het bindend advies kan alleen genomen worden op een formele aanvraag om een omgevingsvergunning en dus niet op een ingediend conceptverzoek.

Het kan in sommige gevallen dus handig zijn om de raad in dit stadium alvast schriftelijk te informeren over het betreffende initiatief, bijvoorbeeld bij een aanvraag met veel impact. Dit heeft als voordeel dat de raad, voordat een formele aanvraag wordt ingediend, al op de hoogte is van een voornemen. Het wel of niet informeren van de raad in dit stadium zal het college per aanvraag bepalen.

Werkafpraak A

Als het college verwacht medewerking te willen verlenen aan een initiatief voor een BOPA waar de raad bindend adviesrecht op heeft, kan het college ervoor kiezen de raad schriftelijk te informeren over dit initiatief met bijbehorende stukken.

2.2.2 Formele procedure

De formele procedure bestaat uit vier stadia:

1. ontvangen van de aanvraag;
2. behandelen van de aanvraag;
3. besluit college op de aanvraag;
4. bezwaar, beroep en hoger beroep.

Stadium 1: Ontvangen van de aanvraag

Wanneer de vergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit wordt aangevraagd dan wordt deze eerst ambtelijk getoetst. Hieruit blijkt of voor het behandelen van de vergunning bindend adviesrecht van de raad op van toepassing is. In dat geval neemt de planjurist namens het college zo spoedig mogelijk contact op met de Griffie om de planning van het dossier te bespreken.

Werkafspraken B

Het college neemt contact op met de Griffie voor planning van de behandeling van de aanvraag waar de raad bindend adviesrecht op heeft.

Daarnaast zal de raad door het college geïnformeerd worden over de aanvraag. Bij deze melding zullen de relevante stukken uit het dossier meegestuurd worden, zodat de raad (opnieuw) kennis kan nemen van het initiatief. Het betreft alleen een mededeling om de raad in kennis te stellen, er wordt nog geen bindend advies aan de raad gevraagd.

Werkafspraken C

Het college informeert de raad schriftelijk wanneer een vergunning formeel is aangevraagd voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit waar de raad bindend adviesrecht op heeft. De relevante stukken, al dan niet voorzien van een toelichting, worden bijgevoegd.

Stadium 2: Behandeling van de aanvraag

De aanvraag om een vergunning wordt ambtelijk getoetst. Ook wordt in deze fase advies gevraagd bij de ketenpartners (zoals ODRA en VGGM) en andere overheden (provincie, waterschap). Daarna wordt de aanvraag voorgelegd aan de raad voor het bindend advies. Gezien de korte tijd voor besluitvorming, moet er ruimte zijn op de agenda van de raad om dit voorstel te bespreken. Dit betekent dat deze voorstellen in beginsel met voorrang behandeld moeten worden.

Werkafspraken D

De raad maakt in beginsel ruimte in de agenda voor behandeling van voorstellen waar de raad bindend adviesrecht op heeft en houdt hierbij rekening met de wettelijke beslistermijn. Indien nodig wordt bij herpublicatie van de agenda een agendapunt toegevoegd. Hierbij wordt door het college rekening gehouden met werkafspraken E.

Wanneer agendering van het bindend advies betekent dat andere raadsvoorstellen doorgeschoven moeten worden, zal het college een voorstel aan de ~~Technische~~ Strategische agendacommissie doen welk raadsvoorstel de hoogste prioriteit heeft. Dit zal zich vooral voordoen als sprake is van toevoeging van een agendapunt bij de herpublicatie van de agenda.

Werkafspraak E

Wanneer agendering van het raadsvoorstel waar de raad bindend adviesrecht op heeft, betekent dat andere raadsvoorstellen doorgeschoven moeten worden, doet het college een voorstel over welk raadsvoorstel de hoogste prioriteit volgens het college moet krijgen. De ~~Technische~~-Strategische agendacommissie/de raadsvoorzitter zal, gehoord het advies van het college, aan de vergadering voorstellen welk agendapunt bij gebrek aan tijd zou moeten komen te vervallen.

Als de gemeente altijd tijdig een besluit wil nemen over een aanvraag voor een vergunning waarvoor bindend advies nodig is, dan moet de raad in perioden van reces ook beschikbaar zijn voor besluitvorming. De ambtelijke organisatie probeert echter zoveel mogelijk te voorkomen dat behandeling in het reces moet plaatsvinden. Dit kan door proactief met de initiatiefnemer te kijken naar de planning van de aanvraag. De behandelend ambtenaar kan de initiatiefnemer adviseren op welk moment hij het beste zijn aanvraag kan indienen. Dit kan niet meer dan een inspanningsverplichting zijn. Het is immers aan de initiatiefnemer zelf om te bepalen wanneer hij zijn formele aanvraag indient.

Werkafspraak F

Het college zal proactief met de initiatiefnemer overleggen over de planning van zijn aanvraag, om te voorkomen dat de raad in het reces om een besluit gevraagd moet worden.

Wanneer het onverhoopt toch niet is gelukt de planning af te stemmen op die van het vergadermodel van de raad, dan zal het college bij het raadsvoorstel aangeven wat de consequenties zullen zijn wanneer de raad geen besluit zal nemen.

Werkafspraak G

Het college geeft aan wat de consequenties zijn van het niet tijdig nemen van een besluit over een bindend advies door de raad.

Mocht er meer dan 8 weken, of de betreffende termijn bij verlenging of bij een uitgebreide, openbare voorbereidingsprocedure, nodig zijn voor de behandeling van de aanvraag, dan zal de behandelend ambtenaar in overleg treden met de aanvrager om te vragen of de beslistermijn verlengd kan worden. De aanvrager hoeft hier echter geen medewerking aan te verlenen.

Werkafspraak H

Het college zal met initiatiefnemer overleg voeren, wanneer de inschatting is dat de termijn van 8 weken niet haalbaar zal zijn.

Stadium 3: Besluit college op de aanvraag

Het college beslist na het verkrijgen van het bindend advies op de aanvraag. Wanneer de raad niet tijdig advies geeft, kan het college de raad passeren. Als het advies niet tijdig wordt uitgebracht, staat het enkel ontbreken daarvan niet in de weg aan het nemen van een besluit (artikel 3:6, lid 2, Awb).

Stadium 4: Bezwaar, beroep en hoger beroep

Tegen het besluit van het college om de vergunning te verlenen dan wel te weigeren, kan door belanghebbenden bezwaar worden gemaakt. Het college beslist op dit bezwaar na het inwinnen van advies bij de Commissie Bezwaarschriften van de gemeente Rheden. Tegen de beslissing op bezwaar kan men in beroep gaan bij de rechtbank. Tegen de uitspraak van de rechtbank staat hoger beroep open bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Het college zal de raad informeren indien er bezwaar, beroep en hoger beroep wordt ingediend tegen het verlenen van een omgevingsvergunning waarop de raad bindend advies heeft gegeven.

Werkafspraken I

Het college zal de raad schriftelijk informeren wanneer er bezwaar, beroep of hoger beroep is ingediend tegen het besluit van het college inzake de aanvraag omgevingsvergunning waar de raad bindend adviesrecht op heeft.

Ook zal het college de raad informeren over de uitkomst van de behandeling van het bezwaar, beroep en hoger beroep.

Werkafspraken J

Het college zal de raad via memo informeren over de uitkomsten van de behandeling van het bezwaar, beroep of hoger beroep tegen het besluit van het college inzake de aanvraag omgevingsvergunning.

