
Portefeuillehouder:	Wethouder N. Bonenkamp
Datum B&W vergadering	25 april 2023
Documentkenmerk:	7086-2023:079260 behorende bij zaak: 7086-2023

Aan de raad,

Onderwerp:

Het vaststellen van de lijst met activiteiten, waarvoor advies van de gemeenteraad nodig is, in het kader van vergunningverlening op grond van de Omgevingswet.

Voorgesteld raadsbesluit/c.q. beslispunten

1. De bijgevoegde lijst met activiteiten, waarvoor advies van de gemeenteraad nodig is voor een buitenplanse omgevingsactiviteit, conform artikel 16.15 a lid b onder 1 Omgevingswet, vast te stellen;
2. De lijst genoemd onder 1 in werking te laten treden met ingang van de dag waarop de Omgevingswet in werking treedt.

Wettelijke grondslag voor raadsbevoegdheid

- Artikelen 16.15a en 16.55 Omgevingswet;
- Gemeentewet 160 en 169.

Inleiding

Aanleiding

Onder de huidige wetgeving kan het college bij een uitgebreide procedure alleen een omgevingsvergunning voor een bouwinitiatief, dat in strijd is met het bestemmingsplan, verlenen met instemming van de gemeenteraad. Dat kan via een bestemmingsplanprocedure of via een projectbesluit. Voor activiteiten in strijd met het bestemmingsplan moet de gemeenteraad in de huidige situatie een “verklaring van geen bedenkingen” (VvGB) afgeven.

Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet vervalt de ‘verklaring van geen bedenkingen’. Daarvoor in de plaats komt een bindend adviesrecht voor de gemeenteraad. Met het adviesrecht is het in vergelijking met de ‘oude’ situatie precies andersom: de gemeenteraad legt in een lijst van categorieën vast bij welke buitenplanse omgevingsplanactiviteiten hij wel gebruik wil maken van het bindend adviesrecht. Alle andere gevallen kunnen door het college worden afgedaan. De nieuwe manier van werken onder de Omgevingswet brengt ook veranderingen voor de gemeenteraad met zich mee. Deels door veranderende regelgeving, maar ook door gewenste cultuurveranderingen. Niet voor niets wordt vaak aangegeven: “de Omgevingswet is 20% regelgeving en 80% cultuur”. Meer sturen op hoofdlijnen en meer in dialoog met de samenleving. Het college krijgt meer bevoegdheden bij de uitvoering van het beleid en de gemeenteraad is nadrukkelijker belast met de hoofdlijnen en het monitoren van de resultaten. Werkenderwijs geven we de komende jaren invulling aan deze veranderingen.

Naar verwachting treedt de Omgevingswet op 1 januari 2024 in werking. De Omgevingswet kent een overgangperiode tot en met 2029. In essentie blijft de rolverdeling tussen de gemeenteraad en het college na de inwerkingtreding van de Omgevingswet onveranderd. De gemeenteraad stelt kaders vast, het college geeft uitvoering aan deze kaders en toetst of initiatieven passen binnen de door de gemeenteraad vastgestelde kaders. Ook in de nieuwe situatie is het college het bevoegd gezag voor de Omgevingsvergunning. Daarnaast houdt de gemeenteraad gedurende het beleids- en besluitvormingsproces goed in de gaten en stuurt op de gewenste doelen.

De Omgevingswet vereenvoudigt de wet- en regelgeving over de fysieke leefomgeving. Met het vernieuwen van het omgevingsrecht wil de wetgever 4 verbeteringen bereiken. Een van deze vier verbeteringen is het versnellen van de bestuurlijke besluitvorming. Dat vraagt om een integrale (samenhangende) werkwijze van overheden, burgers en bedrijven. Kernwoorden zijn: open, flexibel, uitnodigend, innovatief en vertrouwen. Voor de afhandeling van buitenplanse omgevingsplanactiviteiten is de reguliere procedure van 8 weken van

toepassing (eenmaal met 6 weken te verlengen). De gemeenteraad heeft de mogelijkheid om advies te geven bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten, dit legt hij vast in een lijst (zie B1). Het college kan een dergelijke aanvraag in dat geval dus niet zelfstandig afdoen.

Voor de inwerkingtreding dient de gemeenteraad al enkele besluiten te nemen, die invloed hebben op zijn rol. In deze notitie staat besluitvorming over het verplichte adviesrecht van de gemeenteraad bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten (opa's) centraal.

Kader

- Omgevingswet;
- Omgevingsbesluit;
- Leidraad Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG);
- het advies dat op 17 september 2022 is gegeven door de Rekenkamercommissie (RKC);
- Provinciale omgevingsverordening Noord-Holland (OVNH2020).

Doelstelling/beoogd resultaat

Het vaststellen van de lijst van activiteiten waar de gemeenteraad een bindend advies over uitbrengt. Hiermee worden afspraken gemaakt over de rolverdeling tussen de gemeenteraad en het college bij het verlenen van vergunningen voor initiatieven die strijdig zijn met het omgevingsplan.

Argumenten en afweging

1. Toets aan het Omgevingsplan

Onder de Omgevingswet vervallen de huidige bestemmingsplannen en Structuurvisie van rechtswege. In plaats daarvan komt er één gemeente dekkend omgevingsplan en één omgevingsvisie. In dit hoofdstuk lichten we het doel en de werking van deze twee kerninstrumenten onder de Omgevingswet kort toe.

1.1 Omgevingsvisie

De omgevingsvisie is de integrale langetermijnvisie van de gemeenteraad voor de hele fysieke en gezonde leefomgeving van de gemeente Landsmeer. Het vormt een strategisch kader voor ontwikkelingen in de fysieke ruimte. De omgevingsvisie is een verplicht kerninstrument uit de Omgevingswet. De omgevingsvisie is vormvrij, net als bij de huidige structuurvisie. Afhankelijk van ambities, tijdshorizon en thematiek kan de gemeenteraad daar op een eigen wijze inhoud aan geven. Wél moet de omgevingsvisie voor iedereen elektronisch raadpleegbaar zijn.

1.2 Omgevingsplan

Net als de omgevingsvisie is het omgevingsplan een verplicht kerninstrument uit de Omgevingswet. In het omgevingsplan staan de regels voor de fysieke leefomgeving, waar we initiatieven aan toetsen. In het omgevingsplan kan bijvoorbeeld staan dat een bepaalde activiteit in een bepaald gebied wel of niet is toegestaan. En onder welke voorwaarden een activiteit wel of niet mag. Denk daarbij aan de aanleg van een weg, het bouwen van woningen, het kappen van bomen of het gebruiken van een perceel als horeca in plaats van als kantoor. Ook staan in het omgevingsplan regels voor onder meer geluid, geur en trillingen vanwege die activiteiten. Hiermee is het omgevingsplan, meer dan het huidige bestemmingsplan, straks een integraal toetsingskader voor vergunningverlening, toezicht en handhaving per 1 januari 2024.

1.3 Bevoegd gezag

De gemeenteraad is onder de Omgevingswet bevoegd om het omgevingsplan en de omgevingsvisie vast te stellen. Als de gemeente bevoegd gezag is dan toetst het college concrete initiatieven en verleent omgevingsvergunningen. Het college toetst daarbij of het initiatief past in het omgevingsplan. Zonder het omgevingsplan te actualiseren zijn er drie mogelijkheden:

1. Het initiatief past binnen de regels. Het college verleent de vergunning, want het past binnen de Kaders;
2. Het initiatief past met een binnenplanse afwijking. Zo'n afwijking kennen we nu ook in onze bestemmingsplannen. Dit heet onder de Omgevingswet een binnenplanse omgevingsplanactiviteit (binnenplanse omgevingsplanactiviteit);

3. Het initiatief past niet. Als het college wil meewerken aan het initiatief, moet ze een vergunning gaan verlenen in afwijking van het omgevingsplan. Zo'n initiatief is dan een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (buitenplanse omgevingsplanactiviteit).

2. Adviesrecht van de gemeenteraad

Het kan voorkomen dat bouwinitiatieven niet passen binnen het vastgestelde omgevingsplan, maar wel wenselijk zijn. Bijvoorbeeld als ze bijdragen aan de gemeentelijke langetermijnopgaven. Dan kan hiervoor het omgevingsplan aangepast worden. Dit is echter een langdurige procedure. Er kan ook worden afgeweken met een buitenplanse opa. De gemeenteraad kan categorieën aanwijzen van buitenplanse opa's, waarbij hij adviesrecht heeft. Deze mogelijkheid staat centraal in dit hoofdstuk.

2.1 afwijken van het omgevingsplan

Bij een buitenplanse afwijkingsvergunning is het college bevoegd gezag. Hiermee kunnen buiten de gemeenteraad om grote projecten vergund worden. Als een initiatief bijvoorbeeld binnen de woonvisie of toekomstvisie past dan stuurt de gemeenteraad nog steeds op hoofdlijnen. Als dit niet het geval is of initiatieven liggen maatschappelijk gevoelig dan kan het wenselijk zijn dat de gemeenteraad wel een rol heeft. Daar heeft de wetgever in voorzien.

2.2 hoe is dat momenteel geregeld?

Voor Landsmeer geldt nu dat alle buitenplanse afwijkingen langs de gemeenteraad gaan. Er is immers geen lijst van categorieën vastgesteld waarbij geen VvGB nodig is. Onder de Omgevingswet kunnen we deze werkwijze niet voortzetten. Het is namelijk niet toegestaan om alle initiatieven aan te wijzen voor bindend adviesrecht. Met het oog op de korte proceduredtijden is het ook wenselijk het proces van vergunningverlening te versnellen. In lijn met de wens om meer op hoofdlijnen te sturen past hierbij een andere rol. Er dient dus afgewogen te worden wanneer de gemeenteraad onder de Omgevingswet wel en geen adviesrecht wenst.

2.3 status van het adviesrecht

Als de gemeenteraad een negatief advies geeft, dan mag het college de omgevingsvergunning niet verlenen. Dit adviesrecht van de gemeenteraad is een zogenaamd verzwaard, bindend advies. Het college mag daar niet van afwijken.

2.4 gevallen aanwijzen

Voor de gemeente Landsmeer is het raadzaam om een lijst vast te stellen waarbij rekening gehouden wordt met de verschillende beleidskaders die invloed hebben op het proces van vergunningverlening. Om deze lijst goed af te stemmen op de huidige en toekomstige juridische kaders is bij het opstellen van de lijst gekeken naar de huidige bestemmingsplannen van de gemeente Landsmeer, de provinciale omgevingsverordening van de provincie Noord-Holland (OVNH2020), het advies van de rekenkamercommissie en het handreikingsmodel van de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG). Bij deze kaders is aansluiting gezocht, omdat deze kaders de juridische werkelijkheid schetsen waarmee de gemeente te maken heeft in het vergunningverleningstraject. Deze kaders zullen straks onder Omgevingswet hetzelfde zijn, daarom is het verstandig om hier niet vanaf te wijken.

De gemeenteraad moet bij het bepalen van de lijst meewegen dat de Omgevingswet als doel heeft om besluitvorming over initiatieven sneller en overzichtelijker te laten verlopen. De planning en agendering van de raadscyclus is geen reden voor verlenging. Daarvoor laat de wetgeving geen ruimte. Het is dan ook zinvol dat de gemeenteraad vooraf bepaalt waar hij wel en geen rol voor zich ziet.

Op basis van de bovenstaande kaders wordt er voorgesteld om de lijst zoals terug te vinden is in de bijlagen (B1) van dit voorstel vast te laten stellen door de gemeenteraad. Bij vaststelling van de lijst geeft de gemeenteraad kaders mee op basis waarvan het college zelfstandig vergunningsaanvragen kan behandelen (weigeren/verlenen).

2.5 besluit nodig

De gemeenteraad moet - vóórdat de Omgevingswet (naar verwachting) op 1 januari 2024 van kracht wordt - een besluit nemen over de lijst van categorieën waarbij hij advies wil geven. Door het vaststellen van een lijst kan de gemeenteraad gebruik maken van zijn adviesrecht, hiermee geeft hij advies over de wenselijkheid om buiten de vastgestelde kaders te treden bij de in de lijst genoemde gevallen (zie B1). Regelt de gemeenteraad niets, dan is het college bevoegd om bij alle activiteiten die in strijd zijn met het omgevingsplan vergunning te behandelen (weigeren/verlenen). In alle gevallen informeert het college de gemeenteraad jaarlijks over verleende vergunningen in afwijking van omgevingsplan.

3. Monitoring en evaluatie

De Omgevingswet is nieuw en brengt aantal stelselwijzigingen met zich. Dit betekent dat wanneer de Omgevingswet in werking treedt er ervaringen worden opgedaan met de hiervoor genoemde werkwijze van het adviesrecht. Het is raadzaam om deze lijst eens per twee jaar te evalueren en vanuit dat vertrekpunt bij te sturen waar nodig. Mocht deze werkwijze dan bijstelling behoeven, dan kan er een nieuw besluit door de gemeenteraad worden genomen. Met dit besluit kan de nu vastgestelde lijst dan worden gewijzigd, indien dit wenselijk blijkt.

Risico's

De gemeenteraad heeft de mogelijkheid om besluitvorming over initiatieven sneller en overzichtelijker te laten verlopen. Dit is van belang bij het aanwijzen van gevallen. Bij afwijkingen van het omgevingsplan is de reguliere proceduredtijd van 8 weken van toepassing (eenmaal met 6 weken te verlengen). 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 (zie hiervoor B2).

Bij het gebruik van het adviesrecht wordt de behandeltermijn van 14 weken (8+6) weken mogelijk niet gehaald. Dit levert geen onoverkomelijk risico's op, maar kan wel financieel problemen opleveren. Wordt er niet tijdig besloten op een aanvraag omgevingsvergunning, dan ontstaat er onder de Omgevingswet géén vergunning van rechtswege. Aanvragers kunnen het college van burgemeester en wethouders in zo'n geval wel in gebreken stellen, met een dwangsom als gevolg. Uit financieel oogpunt is dat een onwenselijke situatie, zeker als het met regelmaat voorkomt. Bovendien kan het imago van de gemeente hierdoor een deuk oplopen.

Het adviesrecht van de gemeenteraad kan het tijdig beslissen op een vergunningaanvraag in gevaar brengen. De gemeenteraad zal rekening moeten houden met de termijnen waarbinnen de vergunning afgegeven dient te worden als de raad een besluit neemt over de gevallen waarover hij wenst te adviseren. Er kan op verschillende manieren rekening gehouden worden met dit risico:

1. Besluiten om de uitgebreide voorbereidingsprocedure toe te passen

Er kan voor worden gekozen om te besluiten om de betreffende aanvragen met de uitgebreide voorbereidingsprocedure af te doen. Bij die keuze is vereist dat:

- De aangevraagde activiteit aanzienlijke gevolgen heeft of kan hebben voor de fysieke leefomgeving; en
- Naar verwachting verschillende belanghebbenden bedenkingen hebben tegen de activiteit.

Daarbij moet de aanvrager voorafgaand aan het nemen van het besluit over de toe te passen procedure een zienswijze kunnen indienen over het toepassen van de uitgebreide voorbereidingsprocedure.

2. Beperken van de categorieën waarover geadviseerd moet worden

De gemeenteraad moet de keuze maken om niet over alle vergunningaanvragen te adviseren, maar bijvoorbeeld enkel over politiek en/of maatschappelijk gevoelige initiatieven zoals in de lijst is aangegeven (B1). Dat daarmee de invloed van de raad op de besluitvorming wordt ingeperkt, is passend binnen het doel van de Omgevingswet: het sneller en overzichtelijker laten verlopen van besluitvorming over initiatieven. Daarnaast is het college van burgemeester en wethouders het bevoegd gezag. Een te ruime invulling van de adviesbevoegdheid zal leiden tot een verkapte verschuiving van bevoegdheden. Dat is niet wenselijk en niet in lijn met het doel van de Omgevingswet om sneller en flexibeler te werken. Uiteindelijk voert het college immers het beleid van de raad uit en stelt de raad het beleid vast en controleert hij of het juist wordt uitgevoerd (dualisme).

3. Aanpassen werkwijze

De gemeenteraad kan ervoor kiezen om zijn werkwijze zo aan te passen dat deze beter geïntegreerd wordt in de vergunningprocedure.

Financiële aspecten

Het voorstel kent geen financiële aspecten.

Duurzaamheid

Het voorstel kent geen duurzaamheidsaspecten.

Uitkomsten advies en inspraak:

Niet van toepassing.

Communicatie

De nieuwe werkwijze gaat in als de Omgevingswet in werking treedt. In aanloop naar de inwerkingtreding van de Omgevingswet vindt er een communicatietraject plaats. Dit besluit wordt hierin meegenomen.

Bijlagen

B1. Lijst adviesrecht bij buitenplanse omgevingsplan activiteiten gemeente Landsmeer.

B2. Lijst van onderwerpen waarvoor de uitgebreide procedure van toepassing is.

U wordt uitgenodigd tot besluitvorming over te gaan.

namens het college van burgemeester en wethouders van Landsmeer,

L.A. (Léon) de Lange
Burgemeester

P.G. (Peter) Küppers
gemeentesecretaris

Portefeuillehouder:	Wethouder N. Bonenkamp
Datum raadsvergadering	29 juni 2023
Documentkenmerk:	7086-2023:079260 behorende bij zaak: 7086-2023

De raad van de gemeente Landsmeer

Gelezen het raadsvoorstel van het college, voorstelnummer: 021629307196770 behorende bij zaak: 7086-2023

Gehoord de behandeling in de commissievergadering.

Raadsbesluit

1. De bijgevoegde lijst met activiteiten, waarvoor advies van de gemeenteraad nodig is voor een buitenplanse omgevingsactiviteit, conform artikel 16.15 a lid b onder 1 Omgevingswet, vast te stellen met dien verstande dat in bijlage 1 punt 7.1 wordt gewijzigd in: indien er sprake is van grote maatschappelijke impact, er grote maatschappelijke onrust is en/of anderszins politiek gevoelig initiatieven.
2. De lijst genoemd onder 1 in werking te laten treden met ingang van de dag waarop de Omgevingswet in werking treedt.

De raad van de gemeente Landsmeer,

P.M. (Pauline) Lodewegens
griffier

L.A. (Léon) de Lange
voorzitter