

## **Proces adviesrecht gemeenteraad Omgevingswet 14-12-2023**

### **Inleiding**

De gemeenteraad stelt een omgevingsplan vast voor het gemeentelijk grondgebied. Daarin komen lokale regels voor de fysieke leefomgeving. Het college van B&W toetst vervolgens aanvragen voor initiatieven en ruimtelijke ontwikkelingen aan het omgevingsplan en is het bevoegd gezag voor het verlenen van de omgevingsvergunningen. Dat geldt ook voor aanvragen die betrekking hebben op plannen die niet passen in het omgevingsplan, de zogenaamde buitenplanse omgevingsplan - activiteiten (Bopa's).

Om te voorkomen dat de gemeenteraad nimmer invloed kan uitoefenen bij dergelijke plannen, heeft de wetgever een wettelijke grondslag gecreëerd voor de raad om gevallen aan te wijzen waarvoor de raad adviesrecht wil.

Op 19 december heeft de raad van Schagen inderdaad een lijst met gevallen aangewezen waarvoor hij advies wil geven. **Zie bijlage 1.**

Het advies van de raad kan overigens meer zijn dan enkel een 'ja' (verlenen) of een 'nee' (weigeren). De raad 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.

### **Probleemstelling**

Een belangrijk doel van de Omgevingswet is om de procedures voor initiatiefnemers sneller en beter te maken. Onder de Omgevingswet is de hoofdregel dat voor vrijwel alle omgevingsvergunningen (dus ook de Bopa's) de reguliere procedure geldt met een beslistermijn van acht weken plus een eventuele verlenging met nog zes weken. Het bindend adviesrecht vormt wettelijk gezien een onderdeel van de beoordeling van de formele aanvraag voor een Bopa. De inbreng van de gemeenteraad en de verwerking hiervan in een besluit op de aanvraag moet dus binnen de genoemde 14 weken plaatsvinden.

### **Voorgestelde oplossing, preadvies tijdens vooroverleg**

In Schagen kennen we veel waarde toe aan het vooroverleg.

Het vooroverleg is het informele traject waarbinnen wordt bepaald of een initiatief wenselijk, kansrijk en haalbaar is en verder kan worden uitgewerkt richting een formele aanvraag voor een omgevingsvergunning.

We werken binnen het vooroverleg als het ware met een drietrapsraket.

We onderscheiden als 1<sup>e</sup> stap het Consult, bedoeld voor een eerste indicatie over de wenselijkheid en slagingskans van een plan. De 2<sup>e</sup> stap betreft de Conceptaanvraag, die bedoeld is om de haalbaarheid verder te onderzoeken en de formele aanvraag voor te bereiden waarbij de benodigde onderzoeken alvast worden uitgevoerd. De 3<sup>e</sup> stap is de formele aanvraag.

Dit vooroverleg is in het leven geroepen om initiatiefnemers goed te kunnen begeleiden en om de formele aanvragen binnen de korte termijnen van de Omgevingswet af te kunnen handelen.

Om in het verloop van de formele procedure op zo min mogelijk weerstand te stuiten en alleen kwalitatief goede plannen c.q. aanvragen in behandeling te nemen, is het belangrijk dat tijdens het vooroverleg veel afstemming plaatsvindt tussen betrokken disciplines en partijen. Overigens zal ten behoeve van een nog betere dienstverlening vanaf het nieuwe jaar een fysiek omgevingsloket operationeel zijn.

Gelet op het vorenstaande, is het idee dan ook om de raad eveneens te betrekken in het vooroverleg. Het mes snijdt dan aan twee kanten. De raad wordt vroegtijdig betrokken bij een initiatief en kan zodoende meer invloed uitoefenen en de initiatiefnemer weet in een vroeg stadium waar hij aan toe is en kan zijn plan nog aanpassen.

We vragen dus als het ware een preadvies tijdens het zogeheten vooroverleg.

Dit gebeurt door plannen die onderdeel uitmaken van het vooroverleg en op de lijst staan van het adviesrecht, ten behoeve van een preadvies te agenderen voor een OVV en daarna ter besluitvorming aan de raad voor te leggen. Dit is een extra stap voordat de definitieve besluitvorming over een aanvraag plaatsvindt. De initiatiefnemer kan dan het preadvies van de raad verwerken voor de formele aanvraag.

Tijdens de formele aanvraagprocedure wordt de aanvraag voor een bindend advies ook weer via een OVV aan de raad voorgelegd ter besluitvorming. Er is dus sprake van adviesrecht in twee fases.

### **Hoe verloopt de agendering bij de OVV?**

Als een initiatief (uit de vooroverlegfase) wordt geagendeerd voor de OVV, wordt besproken onder welke randvoorwaarden er medewerking aan het initiatief kan worden verleend. Dit met in het achterhoofd de 'Ja, mits gedachte' van de Omgevingswet. Op deze manier kan een initiatiefnemer in het voortraject al rekening houden met mogelijke wensen en bedenkingen van de gemeenteraad en dit verwerken in het plan.

Nadat de initiatiefnemer het plan heeft aangepast op basis van de mitsen en maren die door het ambtelijk apparaat en de gemeenteraad zijn verwoord, vindt ook de participatie plaats en worden de noodzakelijke onderzoeken uitgevoerd.

Als de concept onderbouwing van de afwijking van het omgevingsplan (incl. alle benodigde onderzoeken) positief beoordeeld is, kan de initiatiefnemer de formele aanvraag omgevingsvergunning indienen.

Met het betrekken van de raad tijdens het vooroverleg is het de bedoeling dat met name in dit stadium de inhoudelijke afweging in het advies door de gemeenteraad plaatsvindt. Door in het bindend advies gebruik te maken van kennis opgedaan tijdens het vooroverleg en waar mogelijk, te verwijzen naar de afwegingen die de gemeenteraad tijdens het vooroverleg heeft gemaakt, kan efficiencywinst behaald worden en de (definitieve) aanvraag tijdig worden afgehandeld. Dit laat onverlet dat het bindend advies van de raad tijdens het traject van de formele aanvraag mag en kan afwijken. Uiteraard moeten hiervoor wel goede argumenten worden aangedragen en moet dit ook richting de aanvrager zorgvuldig gebeuren.

### **Fase 1. Processtappen tijdens het vooroverleg:**

1. Maken van een rapportage met de uitkomsten van het vooroverleg en voorstel voor het uitbrengen van een preadvies door OVV en gemeenteraad.
2. Bespreken rapportage en voorstel met de portefeuillehouder.

3. Besluitvorming door het college over rapportage en voorstel.
4. Agenderen collegevoorstel OVV.
5. Agenderen voorstel voor de gemeenteraad.
6. Opstellen rapportage vooroverleg en verwerken preadvies van de raad voor initiatiefnemer.

#### **Fase 2. Processtappen tijdens de formele aanvraagprocedure:**

1. Toets of de aanvraag overeenkomstig de uitkomsten van het vooroverleg en het preadvies van de gemeenteraad is opgesteld.
2. Maken van een advies / conceptbesluit voor het uitbrengen van een bindend advies door de gemeenteraad.
3. Bespreken van dit advies / conceptbesluit met de portefeuillehouder.
4. Besluitvorming door het college over advies / conceptbesluit.
5. Collegevoorstel voor het uitbrengen van een bindend advies.
6. Agenderen collegevoorstel OVV.
7. Agenderen voorstel voor de gemeenteraad.
8. Bindend advies van de gemeenteraad.
9. Verwerken advies en opstellen besluit aanvraag omgevingsvergunning.

#### **Kwaliteitseisen advies van de raad**

- De spelregels uit de Awb (algemene wet bestuursrecht) voor het opstellen en de inhoud van het advies zijn van toepassing. Het advies moet een goede en consistente afweging bevatten. Voorbeeld: de Bopa bevat een plan voor de bouw van appartementen en de raad adviseert grondgebonden woningen. Wat dan wel zou kunnen is: positief advies of negatief advies met kanttekening van raad dat een plan voor grondgebonden woningen wel bespreekbaar is. Kern is, dat het advies niet voor diverse uitleggen vatbaar mag zijn (is gebrekkige motivering) of zonder goede afweging contrair gaat aan een advies van het college (is ook gebrekkige motivering en onzorgvuldige voorbereiding).
- Een advies onder bepaalde voorwaarden is mogelijk. Het voorbeeld dat wordt genoemd over een positief advies mits er alsnog een aantal positieve deskundigenadviezen worden uitgebracht, is op zich duidelijk en consistent.
- Het amenderen van het voorgestelde advies mag ook. Dat is geheel in lijn met de “normale” besluitvorming door de gemeenteraad.

#### **Keuze Schagen:**

Het bindend adviesrecht van de gemeenteraad gebeurt in twee fasen: zo veel mogelijk inhoudelijk tijdens het vooroverleg in de vorm van een preadvies van de gemeenteraad en zo veel mogelijk op hoofdlijnen als 2<sup>e</sup> stap op basis van het eerder uitgebrachte preadvies door de gemeenteraad tijdens de formele aanvraagprocedure.

## Verplichte participatie

De gemeenteraad stelt participatie verplicht voor onder andere de buitenplanse omgevingsplanactiviteiten waarop ook het bindend adviesrecht van de raad van toepassing is. Het gaat om het schriftelijk kunnen aantonen of laten zien dat derden bij de voorbereiding van de plannen zijn betrokken, zo ja op welke wijze en wat de resultaten van die inbreng zijn geweest en wat daarmee is gedaan.

Participatie vormt een verplicht onderdeel van de toetsing van de indieningsvereisten bij een aanvraag voor een Bopa die voorkomt op de vastgestelde lijst. **Zie bijlage 2.**

Als gezegd, de wettelijke termijnen voor het behandelen van een aanvraag voor een Bopa zijn kort. We stimuleren dan ook om het participatietraject tijdens het vooroverleg geheel te doorlopen. Een handreiking Participatie is opgesteld. Deze biedt de nodige hulp en inspiratie voor initiatiefnemers. Het is de bedoeling dat deze handreiking begin van het nieuwe jaar op de website staat.

Keuze Schagen:  
Verplichte participatie gebeurt zo veel mogelijk tijdens het vooroverleg van een plan.

## Evaluatie

De uitvoering van het gehele (werk-)proces, de criteria en de resultaten worden in Q4 2024 geëvalueerd en door het college aan de raad voorgelegd. Tussentijdse monitoring en verslaglegging vindt elke drie maanden plaats.

## Bijlage 1.

1. De gemeenteraad adviseur is, zoals bedoeld in artikel 16.15 van de Omgevingswet, als het gaat om één van de volgende gevallen om een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit:
  - a. Categorieën van gevallen die afwijken van de huidige omgevingsvisie;
  - b. Het wijzigen van het gebruik van bouwwerken al dan niet in samenhang met inpandige bouwactiviteiten buiten de bebouwde kom, mits de wijziging meer bedraagt dan 1500 m<sup>2</sup>;
  - c. Het oprichten van een intensieve veehouderij;
  - d. Transformatorstations met een capaciteit van 150/20 kV- of groter;
  - e. Het bouwen van meer dan 10 woningen binnen de bebouwde kom;

- f. Het bouwen van meer dan 3 woningen buiten de bebouwde kom;
- g. De vestiging van niet agrarische bedrijven in het buitengebied;
- h. Logiesfuncties voor meer dan 60 arbeidsmigranten;
- i. Nieuwe agrarische bebouwing in het buitengebied, waarvoor geen agrarisch bouwvlak is opgenomen;
- j. Een antenne-installatie hoger dan 50m;
- k. Indien 50% lokaal eigendom van een grootschalig zonnepark groter dan 2 ha niet haalbaar blijkt;
- l. Het bouwen van een nieuw recreatiepark of het uitbreiden van een bestaand recreatiepark met meer dan 20 woningen;
- m. Het realiseren van een nieuw hotel;
- n. Het realiseren van meer dan 3 recreatiewoningen, niet zijnde op een recreatiepark;

## **Bijlage 2.**

1. Participatie van en overleg met derden verplicht is voordat een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit, waarvoor burgemeester en wethouders bevoegd gezag is, kan worden ingediend als het gaat om één van de volgende gevallen:
  - a. Gevallen waarvoor bindend adviesrecht van de raad van toepassing is;
  - b. Grootschalige zonneparken;
  - c. Kleinschalige zonneparken op een locatie buiten een agrarisch bouwblok en/of onder lijnopstelling windturbines en/of natuur-duin, strand, overig, openbare gronden, waterbergingen en/of andere semi-openbare gronden;
  - d. Micro winmolens met een as-hoogte tot 15 meter;
  - e. Logiesfuncties voor arbeidsmigranten;