

Raadsvoorstel en besluitnota

Onderwerp

(Bindend) adviesrecht gemeenteraad bij afwijken van omgevingsplan

Gevraagd besluit

1. De volgende categorieën van gevallen aan te wijzen waarvoor op grond van artikel 16.15a, aanhef, onder b. - 1° Omgevingswet en artikel 4.21 Omgevingsbesluit een (bindend) advies van de gemeenteraad wel is vereist:
 - a) Het realiseren van meer dan 50 woningen, met uitzondering van de gevallen die betrekking hebben op onder 2 genoemde aanvragen;
 - b) Het realiseren van meer dan 5.000 m2 aan bvo aan kantoorruimte, dienstverlening, bedrijfsruimte, horeca, commerciële ruimte, maatschappelijke en recreatieve voorzieningen of een combinatie daarvan, met uitzondering van de gevallen die betrekking hebben op de in onder 2 genoemde aanvragen.
 - c) Het bouwen, verbouwen of slopen van objecten gelegen in een (als ooit aangewezen) beschermd stads- of dorpsgezicht, voor zover hiervoor een afwijking van het omgevingsplan nodig is.
2. De volgende categorieën van gevallen aan te wijzen waarvoor de raad op grond van artikel 16.15a, aanhef, onder b. - 1° Omgevingswet en artikel 4.21 Omgevingsbesluit een (bindend) advies van de gemeenteraad in elk geval niet vereist acht:
 - a) Aanvragen die passen binnen ter visie liggende ontwerp - omgevingsplannen;
 - b) Aanvragen die passen binnen door de raad vastgesteld beleid, een stedenbouwkundige visie, een masterplan of een gebiedsvisie;
 - c) Aanvragen waarvoor met een omschreven doel grond van de gemeente is afgenomen maar de planologische regeling nog niet aan dat doel is aangepast en het (bouw)plan past binnen dat omschreven doel.
3. Aanvullend te bepalen dat alle overige categorieën van gevallen door de gemeenteraad worden aangewezen als categorieën waarin (bindend) advies niet is vereist, tenzij de gemeenteraad zelf aangeeft, op basis van de ter kennis gebrachte aanvragen, dat een aanvraag anderszins politiek gevoelig is.
4. Dat deze categorieën van gevallen (zoals onder 1 en 3 hierboven) van een buitenplanse omgevingsplanactiviteit, eveneens zijn aangewezen in het geval dat het college van burgemeester en wethouders instemmingsrecht hebben over een aanvraag om een omgevingsvergunning en niet zelf bevoegd gezag zijn voor de beslissing op die aanvraag, zoals bedoeld in artikel 16.15a, aanhef en onder b, onder 2°, in verbinding met artikel 16.16 van de Omgevingswet.
5. Te bepalen dat het college de werking van de regeling van het (bindend) adviesrecht zal evalueren na twee jaar werking van de Omgevingswet.
6. Te besluiten dat dit besluit in werking treedt op het moment dat in werking treedt de regeling (bindend) advies van de gemeenteraad, thans artikel 16.15a Omgevingswet.
7. Te besluiten dat per datum inwerkingtreding van het voorliggende besluit, het besluit van de gemeenteraad 23 januari 2014, 2014/5 (besluit lijst gevallen verklaring van geen bedenkingen) wordt ingetrokken.

Geheimhouding op grond van de Gemeentewet

Openbaar

(Correctief) referendum

Dit besluit is referendabel en daarmee treedt dit besluit niet eerder in werking dan drie weken nadat de Raad het besluit heeft genomen. In artikel 8 van de referendumverordening is namelijk een 'correctief referendum' mogelijk gemaakt.

Kernverhaal

In het kader van de komende Omgevingswet moet de gemeenteraad een besluit nemen over hoe hij wil omgaan met zijn bevoegdheid om (bindend) advies te geven, over het wel of niet verlenen van omgevingsvergunningen in afwijking van het omgevingsplan.

Het omgevingsplan wordt grofweg de opvolger van het bestemmingsplan. Net zoals bij een bestemmingsplan, is van het omgevingsplan af te wijken als dat wenselijk en inpasbaar is.

Momenteel -vóór de Omgevingswet- heeft de gemeenteraad bij afwijkingen van het bestemmingsplan in daartoe aangewezen gevallen de mogelijkheid om bij te sturen met een *verklaring van geen bedenkingen*. De gemeenteraad heeft hier uitvoering aan gegeven met het besluit verklaring van geen bedenkingen (tevens beleidsregel kruimelgevallen, besluit gemeenteraad 23 januari 2014, 2014/5).

Onder de Omgevingswet wordt de opvolger van deze bevoegdheid, het *(bindend) advies van de gemeenteraad*, bij afwijkingen van het omgevingsplan.

In het voorliggende voorstel, adviseren wij de gemeenteraad om de bestaande lijst verklaring van geen bedenkingen, inhoudelijk voorlopig ook aan te houden voor de toepassing van de bevoegdheid (bindend) advies gemeenteraad bij afwijking van het omgevingsplan.

Met de werkwijze van Raad aan de Voorkant (zie stukken met raadsinformatiebrief (RIB) van 18 januari 2022, **bijlagen 1**), heeft de gemeenteraad al een middel om vroegtijdig en inhoudelijk te sturen / te bepalen bij afwijkingen van het bestemmingsplan, en straks afwijkingen van het omgevingsplan. De verwachting is dan ook dat er daarnaast geen behoefte meer zal zijn aan een (bindend) adviesrecht van de gemeenteraad. Evengoed wordt voorgesteld om voorlopig toch ook vast te houden aan het bestaande formele recht van de raad om invloed uit te oefenen bij afwijkingen van het bestemmingsplan (straks omgevingsplan) en een lijst bindend advies raad bij omgevingsvergunning buitenplanse omgevingsplanactiviteit vast te stellen. Dit past ook in de eerder met de gemeenteraad besproken aanpak om beleidsneutraal over te gaan naar de Omgevingswet. Het voorstel is tevens om na twee jaar te evalueren, om te bezien of de regeling bijstelling heeft.

Aanleiding

Zoals het er nu naar uitziet, zal de Omgevingswet per 1 januari 2023 in werking treden. Vanwege het vele gemeentelijke werk dat aan de uitvoering te pas komt, is het verstandig om de voorbereiding in gang te houden. In dat kader worden u in deze periode verschillende voorstellen voorgelegd.

Eén van de onderwerpen waarover de gemeenteraad moet beslissen, is het (bindend) adviesrecht van de gemeenteraad, bij afwijkingen van het omgevingsplan. Daarover gaat het voorliggende voorstel.

De bedoeling van de Omgevingswet is nog sterker dan voorheen in het gemeenterecht en het omgevingsrecht, dat de gemeenteraad op hoofdlijnen stuurt, en het college zorgt voor de uitvoering. Zo wordt voor een aantal huidige gevallen onder de Wabo, de zogenaamde provinciale milieu-inrichtingen, de huidige bevoegdheid van de gemeenteraad (verklaring van geen bedenkingen), onder de Omgevingswet neergelegd bij het college (instemmingsrecht). Tot de hoofdlijnen behoren het beleid, zoals neergelegd in de omgevingsvisie, en de algemene regels, zoals neergelegd in het omgevingsplan. Tot de uitvoering horen de beslissingen in individuele gevallen, zoals omgevingsvergunningen en afwijkingen van het omgevingsplan.

Evengoed voorziet de Omgevingswet in een correctiemechanisme, waardoor de gemeenteraad bij (ingrijpende) afwijkingen van het omgevingsplan een afwijking van het omgevingsplan kan tegenhouden.

Anders dan nu onder de Wabo het geval is, moet de gemeenteraad voor straks onder de Omgevingswet gevallen aanwijzen waarbij hij **wél** betrokken wil worden. Onder de

Omgevingswet wordt dit door het uitbrengen van een bindend advies. Het (bindend) advies is de opvolger van de verklaring van geen bedenkingen.

Beoogd resultaat

Het vaststellen van een lijst gevallen waarin de gemeenteraad bij afwijkingen van het omgevingsplan invloed kan uitoefenen. Dit middels de toepassing van het wettelijke (bindend) adviesrecht.

Het beoogde resultaat is om beleidsneutraal over te gaan, aan te zien hoe het uitpakt als de bestaande raadsbevoegdheid voorlopig wordt doorgezet onder de nieuwe regels van de Omgevingswet, te evalueren en zo nodig bij te sturen.

Kader

- In artikel 16.15 Omgevingswet is bepaald dat adviseurs kunnen worden aangewezen voor bepaalde besluiten.
- In artikel 16.15a, aanhef en onder b - 1^o Omgevingswet en artikel 4.21 Omgevingsbesluit is bepaald dat de gemeenteraad voor de door hemzelf aangewezen gevallen adviseur is bij omgevingsvergunningen waarbij van een omgevingsplan wordt afgeweken.
- In artikel 16.15a, aanhef en onder b - 2^o Omgevingswet en artikel 4.21 Omgevingsbesluit is bepaald dat dit ook geldt voor door de gemeenteraad aangewezen gevallen waarin instemming van het college nodig is voor beslissingen van provincie of minister.
- In artikel 16.15b Omgevingswet is bepaald dat het advies van de gemeenteraad bindend is ("in acht wordt genomen" door het college van b en w).

De betreffende wettelijke artikelen zijn bijgevoegd, met de belangrijkste woorden onderstreept (bijlage 2)

In 2014 heeft de gemeenteraad een besluit genomen over in welke gevallen hij wel en niet een verklaring van geen bedenkingen wenst te kunnen geven bij afwijking van het bestemmingsplan (besluit gemeenteraad 23 januari 2014, 2014/5).

Het voorstel Raad aan de Voorkant (B&W-voorstel en besluitnota van 18 januari 2022, Raadsinformatiebrief van 18 januari 2022, startnotitie bij een ruimtelijk initiatief) is opgenomen als **bijlagen 1 a-c**.

Argumenten en afwegingen

Het (bindend) adviesrecht van de gemeenteraad kan in theorie over alle afwijkingen van het omgevingsplan gaan. Dus ook over (relatief) kleine afwijkingen (kruimelgevallen, zoals bijvoorbeeld een dakopbouw). Dit is een verschil met de huidige regeling verklaring van geen bedenkingen, die alleen over grotere afwijkingen kan gaan. De bedoeling van de wetgever is echter dat de gemeenteraad stuurt op hoofdlijnen, en het college gaat over vergunningen. Dat is ook de enige manier waarop het voor raad, college, organisatie en initiatiefnemer werkbaar is.

Aandachtspunt is dat (bindend) adviesrecht van de gemeenteraad breder is dan de verklaring van geen bedenkingen – bevoegdheid, namelijk de hele *fysieke leefomgeving* in plaats van het huidige *ruimtelijke ordening*. De verbrede reikwijdte van het omgevingsplan en zodoende ook van de afwijkingen daarvan, zijn echter voorlopig beperkt, omdat het omgevingsplan voorlopig vooral uit de huidige bestemmingsplannen zal bestaan.

Allicht zal bij grotere ingrepen in de fysieke leefomgeving sneller participatie aan de orde zijn. Over participatie krijgt u nog een apart voorstel voorgelegd. Er moet op worden gewezen dat de bevoegdheid (*bindend*) *adviesrecht door de gemeenteraad* een inhoudelijke bevoegdheid is, en niet een forum over draagvlak op zichzelf.

Het advies van de gemeenteraad moet gericht zijn op het beoordelingscriterium uit de Omgevingswet voor buitenplanse omgevingsplanactiviteiten: *een evenwichtige toedeling van functies aan locaties*. Uiteraard moet het advies blijven binnen de grenzen van het recht. Zo moeten bijvoorbeeld ook de provinciale regels in acht worden genomen. Verder moeten zowel het afwijkingsbesluit als het besluit (bindend) advies inhoudelijk zijn (inhoudelijke, objectieve inpasbaarheid). Het enkele ontbreken van draagvlak is geen inhoudelijk criterium.

Bij het (bindend) adviesrecht liggen alleen de concrete aanvraag van de initiatiefnemer, en het concept-besluit van het college ter beoordeling voor. Het advies van de gemeenteraad kan alleen een goedkeuring of afwijzing inhouden. Er kan niet worden besloten tot alternatieven of aanpassingen.

Voor afwijkingen van het omgevingsplan geldt onder de Omgevingswet vrijwel altijd een korte beslistermijn: 8 weken, eventueel te verlengen met 6 weken. Dit past ook bij de uitgangspunten van de Omgevingswet. De Omgevingswet gaat nog sterker dan de Wabo uit van kortere procedures en sturing van de gemeenteraad op hoofdlijnen en college op uitvoering. Dit geheel pleit voor het aan het college laten van besluiten over afwijkingen van het omgevingsplan.

Begin dit jaar is u voorgelegd het voorstel *Raad aan de Voorkant* (als **bijlagen 1** bijgevoegd). Hiermee kan de gemeenteraad vroeger en inhoudelijker in het proces sturen / bepalen bij afwijkingen van het omgevingsplan. Het college is er van overtuigd dat de positie van de raad bij afwijkingen van het bestemmingsplan / omgevingsplan, het beste is gediend bij de werkwijze van Raad aan de Voorkant. Zodoende zou er in de praktijk voor de raad eigenlijk geen noodzaak / behoefte hoeven te zijn aan het instrument van (bindend) advies. Immers: met Raad aan de Voorkant kan de raad vroeg in het proces en inhoudelijk sturen / bepalen. Met het sturen / bepalen in het kader van Raad aan de Voorkant, kunnen de belangen vanuit de stad (inwoners, buurt, omwonenden) ook preciezer worden meegenomen dan met het vetorecht van (bindend) advies.

Het is echter nog niet zeker hoe de praktijk onder de Omgevingswet de komende eerste jaren gaat uitpakken. Er komen verschillende veranderingen tegelijk. Denk hierbij vooral aan het tijdelijke omgevingsplan, de overgang naar het uiteindelijke omgevingsplan, participatie, verkorte vergunningprocedures, omgevingstafels etc.

Zodoende gelden voor de nieuwe praktijk van afwijking van het omgevingsplan onder de Omgevingswet twee perspectieven: de redelijke verwachting dat er naast *Raad aan de Voorkant* geen bijzondere rol voor de gemeenteraad als formele adviseur nodig is, en de onbekendheid met hoe het onder alle veranderingen tegelijk gaat uitpakken.

Het voorstel is daarom dat de gemeenteraad (voorlopig) inhoudelijk de huidige regeling van verklaring van geen bedenking voortzet, in de nieuwe bevoegdheid (bindend advies).

- a. De redelijke verwachting is dat er in verband met de werkwijze *Raad aan de Voorkant*, praktisch geen behoefte zal zijn aan het (veto) recht van *(bindend) advies bij afwijking van het omgevingsplan*. Evenwel moet deze praktijk zich nog uitwijzen. Gelet op de geschetste twee perspectieven, lijkt het verstandig om voor alle zekerheid te kiezen voor het voorlopig inhoudelijk vasthouden aan de huidige lijst van gevallen verklaring van geen bedenkingen. Hieronder vallen dan in voorkomende gevallen ook de initiatieven bij zwaardere bedrijven (provinciale inrichtingen). In die gevallen heeft nu onder de Wabo de gemeenteraad jegens de provincie een recht van verklaring van geen bedenking, en straks onder de Omgevingswet het college een instemmingsrecht jegens de provincie. Het (bindend) adviesrecht werkt echter ook jegens het college als in een door de raad aangewezen geval, het college instemmingsrecht jegens de provincie heeft.
 - b. Gelet op de genoemde twee perspectieven, is het ook verstandig om op gezette
-

- tijden de praktijk te evalueren, en zo nodig bij te sturen.
- c. De keuze voor het voorlopig inhoudelijk vasthouden aan de bestaande lijst verklaring van geen bedenkingen, sluit aan op de eerder met de raad besproken aanpak van beleidsneutrale overgang naar de Omgevingswet.
 - d. Verder heeft dit als (aanzienlijke) voordeel dat dit een regeling is waarmee ervaring is opgedaan. Met dit scenario wordt voortgebouwd op de bestaande werkwijze.
 - e. Hierbij wordt vanuit de gemeenteraad wel grip gehouden op grotere projecten, zonder dat het inbreuk maakt op de wettelijke, logische en werkbare rolverdeling tussen raad en college. Deze werkwijze benadert de bedoeling van de Omgevingswet. Op basis van voorgaande jaren met de lijst verklaring van geen bedenkingen, wordt verwacht dat het aantal aanvragen waarvoor het (bindende) adviesrecht zou gelden, beperkt is tot enkele gevallen per jaar.
 - f. Het inhoudelijk voortzetten van de huidige regeling verklaring van geen bedenkingen in de nieuwe regeling gevallen (bindend) advies door de raad, lijkt voorlopig het optimum tussen alle betrokken verantwoordelijkheden, rollen, regels en belangen.

Er is de nodige ervaring opgedaan met de huidige lijst voor verklaring van geen bedenkingen. Het is evengoed niet met precisie en zekerheid te voorspellen hoe de toepassing van deze lijst uit zal pakken onder de praktijk van de Omgevingswet. In het voorstel Raad aan de Voorkant is er ook al op gewezen dat de ervaringen met de werkwijze van Raad aan de Voorkant, kunnen worden gerelateerd aan de ervaringen met het (bindend) adviesrecht.

Gelet op deze perspectieven is het verstandig om vast te leggen dat zal worden geëvalueerd. Naar aanleiding daarvan kan worden bijgestuurd voor zover nodig en/of wenselijk.

Het voorstel is om na 2 jaar Omgevingswet te evalueren. Hierbij kan dan logischerwijs naar het volgende worden gekeken.

1. Hoe vaak de toepassing van het recht (*bindend*) *adviesrecht gemeenteraad bij afwijkingen omgevingsplan* voorkomt.
2. In wat voor soort gevallen (soorten projecten, soorten afwijkingen van het omgevingsplan).
3. Hoe in die gevallen de toepassing van *Raad aan de Voorkant* is verlopen.
4. Of / welke meerwaarde de toepassing van het recht (*bindend*) *adviesrecht gemeenteraad bij afwijkingen omgevingsplan* heeft gehad.

De evaluatie met eventueel bijbehorend raadsvoorstel zal aan de gemeenteraad worden voorgelegd.

Het is nodig om te regelen dat het bindend adviesrecht (de nieuwe lijst) pas in werking treedt als de Omgevingswet in werking treedt. Pas bij inwerkingtreding van de Omgevingswet wordt het instrument 'VVGB' vervangen door het instrument 'bindend advies' en kan de huidige lijst vervallen. Daarom is de inwerkingtreding van de nieuwe lijst (het bindend adviesrecht) gekoppeld aan het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet.

Draagvlak

Het betreft een interbestuurlijke regeling: de rolverdeling tussen college en gemeenteraad bij afwijkingen van het omgevingsplan. Het aspect draagvlak bij de bevolking speelt hier niet.

Aansluiting externe ontwikkelingen

Niet van toepassing

Financiële consequenties

Uit de beschikbare informatie komt dat voor vergunningaanvragen in de jaren 2017, 2018 en 2019 in totaal 2 keer sprake is geweest van een aanvraag omgevingsvergunning waarvoor een verklaring van geen bedenkingen vereist was. Op basis hiervan is de verwachting dat het van toepassing zijn van de bevoegdheid (*bindend*) *advies*, niet vaker dan enkele keren per

jaar zal voorkomen. Het kan goed dat dit aantal nog verder omlaag gaat in verband met de betrokkenheid van de raad in het kader van *Raad aan de Voorkant*. De tijdsbesteding van raad en de ambtshalve behandeling zullen dienovereenkomstig (zeer) beperkt zijn. Voor de behandeling van het (bindend) advies van de gemeenteraad zullen onder de Omgevingswet op de gebruikelijke wijze leges in rekening worden gebracht.

Juridische consequenties

Voor zover de gemeenteraad gevallen vaststelt waarin een (bindend) advies moet worden afgegeven, kan door het college geen vergunning met afwijking van het omgevingsplan worden afgegeven zonder een positief raadsbesluit. Een raadsbesluit over (bindend) advies door de gemeenteraad, moet door het college in acht worden genomen bij zijn besluit over de betreffende afwijking van het omgevingsplan. Er mag niet van worden afgeweken. Als de gemeenteraad een gevallen van (bindend) advies vaststelt, heeft hij onder de Omgevingswet geen invloed op afwijkingen van het omgevingsplan.

Communicatie/vervolgtraject

Het besluit tot bepalen van gevallen waarin de raad (bindend) advies zal uitbrengen, wordt op de gebruikelijke wijze bekend gemaakt. Er vindt geen inspraak / participatie plaats, en er staat geen bezwaar of beroep tegen open.

De inwerkingtreding is gekoppeld aan de inwerkingtreding van de Omgevingswet.

Er zal geëvalueerd worden.

Raadsbesluit

De gemeenteraad van Zaanstad,

1. De volgende categorieën van gevallen aan te wijzen waarvoor op grond van artikel 16.15a, aanhef, onder b. - 1° Omgevingswet en artikel 4.21 Omgevingsbesluit een (bindend) advies van de gemeenteraad wel is vereist:
 - a) Het realiseren van meer dan 50 woningen, met uitzondering van de gevallen die betrekking hebben op onder 2 genoemde aanvragen;
 - b) Het realiseren van meer dan 5.000 m² aan bvo aan kantoorruimte, dienstverlening, bedrijfsruimte, horeca, commerciële ruimte, maatschappelijke en recreatieve voorzieningen of een combinatie daarvan, met uitzondering van de gevallen die betrekking hebben op de in onder 2 genoemde aanvragen.
 - c) Het bouwen, verbouwen of slopen van objecten gelegen in een (als ooit aangewezen) beschermd stads- of dorpsgezicht, voor zover hiervoor een afwijking van het omgevingsplan nodig is.
2. De volgende categorieën van gevallen aan te wijzen waarvoor de raad op grond van artikel 16.15a, aanhef, onder b. - 1° Omgevingswet en artikel 4.21 Omgevingsbesluit een (bindend) advies van de gemeenteraad in elk geval niet vereist acht:
 - a) Aanvragen die passen binnen ter visie liggende ontwerp - omgevingsplannen;
 - b) Aanvragen die passen binnen door de raad vastgesteld beleid, een stedenbouwkundige visie, een masterplan of een gebiedsvisie;
 - c) Aanvragen waarvoor met een omschreven doel grond van de gemeente is afgenomen maar de planologische regeling nog niet aan dat doel is aangepast en het (bouw)plan past binnen dat omschreven doel.
3. Aanvullend te bepalen dat alle overige categorieën van gevallen door de gemeenteraad worden aangewezen als categorieën waarin (bindend) advies niet is vereist, tenzij de gemeenteraad zelf aangeeft, op basis van de ter kennis gebrachte aanvragen, dat een aanvraag anderszins politiek gevoelig is.
4. Dat deze categorieën van gevallen (zoals onder 1 en 3 hierboven) van een buitenplanse omgevingsplanactiviteit, eveneens zijn aangewezen in het geval dat het college van burgemeester en wethouders instemmingsrecht hebben over een aanvraag om een omgevingsvergunning en niet zelf bevoegd gezag zijn voor de beslissing op die aanvraag, zoals bedoeld in artikel 16.15a, aanhef en onder b, onder 2°, in verbinding met artikel 16.16 van de Omgevingswet.
5. Te bepalen dat het college de werking van de regeling van het (bindend) adviesrecht zal evalueren na twee jaar werking van de Omgevingswet.
6. Te besluiten dat dit besluit in werking treedt op het moment dat in werking treedt de regeling (bindend) advies van de gemeenteraad, thans artikel 16.15a Omgevingswet.
7. Te besluiten dat per datum inwerkingtreding van het voorliggende besluit, het besluit van de gemeenteraad 23 januari 2014, 2014/5 (besluit lijst gevallen verklaring van geen bedenkingen) wordt ingetrokken.

In de vergadering van- 2022

De griffier,

De voorzitter,