



Gemeente Renkum

Voorstel aan de raad

Verantwoordelijk team
Team Beleid Ruimtelijk Domein

Nummer
8

Kenmerk
148169

Raad d.d.
20-12-2023

Paragraaf begroting

Portefeuillehouder
J. (Joa) Maouche MSc

Steller
D. (Dennis) Brouwer

Datum
7 november 2023

Onderwerp
Aanpassing lijst met categorieën bindend adviesrecht gemeenteraad onder de Omgevingswet en delegatie wijzigen Omgevingsplan

Geadviseerd besluit

- 1- de gewijzigde lijst met categorieën waarin de gemeenteraad bindend adviesrecht heeft vast te stellen;
- 2- de bevoegdheid tot het wijzigen van het Omgevingsplan in gevallen zonder bindend adviesrecht te delegeren overeenkomstig bij het voorstel gevoegde wijzigingsbesluit van het Delegatiestatuuut.

Toelichting op beslisapunten

De Omgevingswet zal leiden tot veranderingen op drie vlakken:

1. Wetgeving;
2. Digitaal stelsel;
3. Werkwijze.

Ten aanzien van de wetgeving geldt dat veel regelingen die de fysieke leefomgeving betreffen die nu verspreid zijn vastgelegd in diverse wetten en regelingen samengevoegd worden tot één wet. Ook inhoudelijk zullen er een aantal wijzigingen worden doorgevoerd en zullen diverse zaken die nu landelijk zijn geregeld bij gemeenten worden neergelegd. Gemeenten kunnen hierdoor zelf meer “aan de knoppen zitten” en kunnen meer zaken die nu centraal geregeld zijn zelf naar eigen inzicht op lokaal niveau regelen.

Het Omgevingsloket online, de Activiteitenbesluit Internet Module (AIM) en Ruimtelijkeplannen.nl verdwijnen. Hiervoor in de plaats komt 1 centrale ingang: één nieuw Omgevingsloket, het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO). Hierin kan iedereen zien wat ten aanzien van de fysieke leefomgeving is toegestaan (het huidige ruimtelijkeplannen.nl) en kunnen aanvragen worden ingediend (het huidige omgevingsloket OLO).

Daarnaast vraagt de Omgevingswet om een nieuwe manier van (samen-)werken. Een andere manier van werken die wensen uit de samenleving begeleidt en uitgaat van samenwerking met alle betrokken partijen. Samenwerken, participatie en integraal werken zijn belangrijke pijlers onder de nieuwe wet.

Concrete veranderingen voor (processen binnen) gemeenten

Rol van de gemeenteraad

De huidige wetgeving regelt expliciet wanneer de raad aan zet is bij de realisatie van een nieuwe ontwikkeling/bouwplan waarbij wordt afgeweken van het bestemmingsplan. Dit is in het geval er sprake is van een “grote planologische afwijking”. Bij een dergelijke afwijking dient de raad een verklaring van geen bedenkingen (vvgb) af te geven en dient de ‘uitgebreide voorbereidingsprocedure’ doorlopen te worden (inclusief het zes weken ter inzage leggen van de aanvraag, zodat eventueel zienswijzen door derden ingediend kunnen worden). In de huidige wetgeving geldt dat de raad de vrijheid heeft om categorieën van gevallen aan te wijzen waarin een dergelijke verklaring **niet** is vereist. In die gevallen hoeft een initiatief dus niet aan de raad te worden voorgelegd en mag het college die afhandelen.

De huidige wetgeving regelt ook expliciet de gevallen wanneer het college bevoegd is om af te wijken van het bestemmingsplan. Dat is nu geregeld via de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) in artikel 4 van Bijlage II van het Besluit Omgevingsrecht. Dit worden ook wel de ‘kruimelgevallen’ (= relatief kleine afwijkingen van het bestemmingsplan) genoemd. Onder de Omgevingswet wordt deze werkwijze min of meer omgedraaid en wordt de rol van de raad ook anders. Het college is dan in beginsel voor elke vergunning en afwijking van het omgevingsplan het bevoegde gezag en de raad heeft dan de rol van adviseur. Hiertoe heeft de wetgever het ‘(bindend) adviesrecht’ in het leven geroepen. In het kader van dit adviesrecht kan de raad dan een lijst opstellen van gevallen waarin hij dit adviesrecht heeft en dus wanneer een initiatief **wel** aan de raad moet worden voorgelegd.

Deze lijst is op 26 januari 2022 vooruitlopend op de inwerkingtreding van de Omgevingswet al door uw raad vastgesteld. Hierin zijn de onder de Wabo (artikel 4, Bijlage II Besluit omgevingsrecht) geldende kruimelgevallen “overstijgende” activiteiten opgenomen. Dit is dus “beleidsneutraal” ten opzichte van de vigerende wetgeving. Concreet, in die gevallen waar uw raad nu een vvgb moet afgeven geldt straks volgens de huidige lijst het bindend adviesrecht. Indien niet aan de voorwaarden van artikel 4, Bijlage II Besluit omgevingsrecht (Bor) wordt voldaan is nu de uitgebreide procedure van toepassing met daaraan gekoppeld de verklaring van geen bedenkingen. Onder de Omgevingswet komt (o.a.) artikel 4, Bijlage II Bor te vervallen en daarmee ook het onderscheid tussen grote afwijkingen en kruimelgevallen. Onder de Omgevingswet vallen alle afwijkingen, groot of klein, onder 1 noemer; de ‘buitenplanse omgevingsplanactiviteit’ (Bopa). De vraag is of de lijst van gevallen zoals die nu is vastgesteld aansluit bij de gewijzigde benadering die de Omgevingswet met zich brengt en de praktische werkwijze, ook qua (voorbereidings-)tijd.

Vorbereidingsprocedure

De lijst waarin uw raad op dit moment een vvgb moet afgeven is onder de huidige regelgeving direct gekoppeld aan de ‘uitgebreide voorbereidingsprocedure (hierna: ‘uitgebreide procedure’). Dit

Onderwerp

Aanpassing lijst met categorieën bindend adviesrecht gemeenteraad onder de Omgevingswet

Datum

7 november 2023

Kenmerk

148169

Pagina

2 van 11

volgt rechtstreeks uit de wet. Samen met de reeds vastgestelde lijst van gevallen, waarin onder de Omgevingswet het adviesrecht van toepassing zal zijn, is een beleidsregel vastgesteld waarin wordt bepaald dat in die gevallen waarin het adviesrecht geldt in beginsel ook de uitgebreide procedure wordt gevolgd.

In tegenstelling tot de huidige regelgeving voorziet de Omgevingswet echter niet in het zondermeer van toepassing zijn van de 'uitgebreide procedure' wanneer de raad betrokken is. Het uitgangspunt van de Omgevingswet is daarentegen de reguliere procedure van 8 weken, ongeacht of het een kruimelgeval is of een grote afwijking. Deze termijn kan eenmalig worden verlengd met 6 weken (in sommige gevallen, m.n. als sprake is van instemmingsrecht van een ander bestuursorgaan, geldt vanuit de wet een termijn van 14 weken). Dus wanneer adviesrecht van de raad geldt is een termijn van 8 weken dan wel 14 weken erg krap, zo niet te kort om de aanvraag door de raad te kunnen behandelen.

De Omgevingswet ziet de 'uitgebreide procedure' nadrukkelijk als uitzondering en geldt daarom onder de Omgevingswet alleen nog maar van rechtswege voor een beperkt aantal met name genoemde situaties (o.a. MER-plicht en Natura-2000). De Omgevingswet biedt wel de mogelijkheid om te besluiten (college van B&W) om de uitgebreide procedure van toepassing te verklaren. Zoals ook in de beleidsregel is opgenomen gelden daarvoor echter de volgende twee wettelijke voorwaarden:

1. er aanzienlijke gevolgen voor de fysieke leefomgeving zijn te verwachten en;
2. er bedenkingen van verschillende belanghebbenden zijn te verwachten.

Deze voorwaarden zijn limitatief. Er kan/mag dus niet aan andere aspecten worden getoetst. Dit betekent dat de 'uitgebreide procedure' formeel niet kan worden gekoppeld aan de lijst voor bindend advies. Het feit dat het bindend adviesrecht geldt is dus op zichzelf geen juridisch geldige reden om de 'uitgebreide procedure' toe te passen.

Het is wel mogelijk om beleid op te stellen waarin wordt aangegeven hoe de twee wettelijke voorwaarden door de gemeente worden uitgelegd. Dit zou een handvat kunnen zijn voor een algemene lijn waarin de 'uitgebreide procedure' in de regel van toepassing zal worden verklaard. Ook met dit beleid geldt formeel echter dat per geval een afweging en een besluit op basis van deze voorwaarden dient plaats te vinden. Het besluit om de uitgebreide procedure toe te passen dient namelijk te worden gemotiveerd (aan de hand van de wettelijke voorwaarden) en de aanvrager moet in de gelegenheid worden gesteld om een zienswijze in te brengen tegen het voornemen om de 'uitgebreide procedure' toe te passen. Naar aanleiding van een zienswijze bestaat de mogelijkheid om alsnog af te zien van de 'uitgebreide procedure'. In dat geval geldt dus "gewoon" de 'reguliere procedure' van 8 weken (en evt. 6 weken verlenging).

Het is overigens ook mogelijk om de 'uitgebreide procedure' te voeren indien de aanvrager daarom verzoekt of daarmee instemt. Gelet op het aanmerkelijke verschil in termijn is het zeer de vraag of dit in de praktijk veel voor zal komen.

Het van toepassing verklaren van de 'uitgebreide procedure' kent ook een risico. Dit wordt verderop in dit stuk onder het kopje "probleemstelling" nader toegelicht.

Onderwerp

Aanpassing lijst met categorieën bindend adviesrecht gemeenteraad onder de Omgevingswet

Datum

7 november 2023

Kenmerk

148169

Pagina

3 van 11

De reeds vastgestelde categorieën bindend adviesrecht

Zoals gezegd is de achterliggende gedachte van de Omgevingswet en de systematiek hiervan het bewerkstelligen van korte besluitvormingsprocedures. Ook de wijzigingen ten aanzien van de besluitvorming waarbij de raad is betrokken maakt daar onderdeel van uit. Mede door het inperken van de mogelijkheid om de 'uitgebreide procedure' van toepassing te verklaren beoogt de wetgever gemeenteraden te stimuleren om een zo efficiënt mogelijke keuze te maken ten aanzien van de activiteiten waarbij zij betrokken wil zijn. Ook gelet op de vergaderfrequentie en aanlevertermijnen betekent dit in de praktijk in dit kader om tot een zo goed mogelijke balans te komen tussen het bindend adviesrecht en de wettelijke voorwaarden die worden gesteld aan het van toepassing verklaren van de 'uitgebreide procedure'.

Argumenten

1- De gewijzigde lijst met categorieën waarin de gemeenteraad bindend adviesrecht heeft vast te stellen

Probleemstelling

Er zijn situaties denkbaar waarbij de raad volgens de huidige lijst adviesrecht heeft, maar waarbij niet aan de genoemde voorwaarden voor de toepassing van de 'uitgebreide procedure' wordt voldaan. In dat geval heeft het college geen juridische basis om te besluiten om de 'uitgebreide procedure' toe te passen, maar dient een aanvraag wél voor bindend advies aan de raad te worden voorgelegd. In die situatie dient het hele besluitvormingsproces binnen de 'reguliere procedure' (8 of met verlenging 14 weken) plaats te vinden. In de praktijk zal dit erg krap en in sommige situaties en/of periodes zelfs niet haalbaar zijn. Hoewel onder de Omgevingswet de vergunning van rechtswege komt te vervallen, kan een aanvrager, nadat de beslistermijn is verstreken, wel beroep bij de rechtbank instellen wegens het niet tijdig beslissen (na ingebrekestelling en een termijn van 2 weken om alsnog te besluiten). Dit beroep zal vervolgens kennelijk gegrond worden verklaard (er is immers niet tijdig besloten) en zal de gemeente worden veroordeeld in de proceskosten en het griffierecht. Uitgaande van de huidige gang van zaken zal de rechtbank daarbij een (in de regel vrij strakke) termijn stellen waarbinnen het besluit alsnog moet worden genomen, vaak onder oplegging van een dwangsom indien binnen deze opgelegde termijn wederom niet wordt besloten. Aangezien de wetgever juist de langere beslistermijn heeft losgelaten zal de rechtbank, ook bij de termijnstelling, naar verwachting geen of weinig waarde hechten aan het feit dat de termijn niet gehaald kan worden in verband met het adviesrecht.

Een risico bij het van toepassing verklaren van de 'uitgebreide procedure' is dat een aanvrager dit in beroep kan aanvechten bij de rechtbank. Hoewel de inschatting is dat dit terughoudend zal worden getoetst kan dit, indien de rechtbank (of in hoger beroep, de Raad van State) achteraf tot de conclusie komt dat ten onrechte de 'uitgebreide procedure' is gevoerd, leiden tot een schadeclaim (vertragingsschade).

Voorstel aanpassing specifieke onderdelen

In de huidige lijst zoals die door u is vastgesteld op 26 januari 2022 staan een aantal situaties waarbij de hiervoor genoemde risico's spelen, dan wel waarbij om andere redenen aanpassing wenselijk is. Ter verduidelijking zijn de voorgestelde wijzigingen in de aangepaste lijst gearceerd.

Een voorbeeld hiervan is **categorie G** (gebruikswijziging van bestaande bouwwerken binnen de bebouwde kom). Hiervoor dient volgens de vastgestelde lijst bindend advies te worden gevraagd

Onderwerp

Aanpassing lijst met categorieën bindend adviesrecht gemeenteraad onder de Omgevingswet

Datum

Kenmerk

Pagina

7 november 2023

148169

4 van 11

indien een gebruikswijziging gepaard gaat met bouwactiviteiten die de bebouwde oppervlakte of het bouwvolume vergroten. Dit betekent dus dat ook voor (hele) beperkte cq. ondergeschikte uitbreidingen het adviesrecht geldt. Voor sec een gebruikswijziging (dus zonder uitbreiding) binnen de bebouwde kom is volgens de lijst, ongeacht de omvang daarvan, echter geen bindend advies vereist. Op grond van de lijst zoals deze vooralsnog gaat gelden betekent dit in theorie dus dat de

functie van bijvoorbeeld een kantoorgebouw of een voormalig verpleeghuis van een willekeurige omvang zonder bindend advies van de raad omgezet kan worden naar een andere functie, maar dat indien daarbij ondergeschikte uitbreiding(en) plaatsvinden, bijvoorbeeld een uitpandige entree of lift, dit dan via de raad moet.

Zoals hiervoor reeds is gezegd is de huidige lijst beleidsneutraal. Daarbij is het uitgangspunt de kruimelgevallenregeling van artikel 4, Bijlage II van het Bor, waarbij alles wat boven de “kruimelgevallengrens” zit in de lijst is opgenomen als categorie waarvoor het adviesrecht geldt. Concreet heeft per artikellid een opsomming en transponering plaatsgevonden. Het is echter, hetgeen ook uit de toelichting op (de wijziging van) het Bor en jurisprudentie blijkt (o.a. ECLI:NL:RVS:2017:744), op grond van de kruimelgevallenregeling mogelijk om én een bijbehorend bouwwerk (o.a. een uitbreiding) te realiseren (lid 1) én tevens het gebruik te wijzigen (lid 9) door cumulatie van beide artikelliden. In beginsel mag op grond van artikel 5, lid 1, aanhef van Bijlage II Bor het aantal woningen niet toenemen. Dit geldt volgens sub c van datzelfde artikellid echter niet bij de toepassing van artikel 4, lid 9. Zodoende mag binnen de bebouwde kom een planologisch toegestaan (hoeft niet persé al bestaand te zijn) bouwwerk worden uitgebreid en mag tevens het aantal woningen worden vermeerderd cq. mag de functie worden gewijzigd naar wonen met meerdere woningen. Deze mogelijkheid is echter in de reeds vastgestelde lijst niet meegenomen, waarschijnlijk omdat artikel gewijs is getransponeerd. Aangezien dit binnen de kruimelgevallenregeling mogelijk is, is op dit moment het college al daartoe bevoegd. Het ligt dan ook in de rede om deze bestaande bevoegdheid bij het college te laten. Daarbij wordt opgemerkt dat bij een uitbreiding geldt dat deze minder dan 50% van de hoofdbouw moet zijn, anders is er juridisch geen sprake (meer) van een uitbreiding c.q. bijbehorend bouwwerk, maar ontstaat dan een nieuw hoofdgebouw. Dit is ook in de begripsbepalingen bij de lijst expliciet opgenomen. In zoverre is deze mogelijkheid cq. bevoegdheid dus niet onbeperkt.

In feite is de gebruikswijziging binnen de bebouwde kom met toename van woningen al neergelegd in **onderdeel K** (tweede aandachtsstreepje). Dit onderdeel ziet namelijk op het bouwen of verbouwen en/of gebruiken van bouwwerken waarbij het aantal woningen toeneemt voor gebruikswijzigingen binnen de bebouwde kom. Het voorstel ziet dus enkel op de toevoeging van uitbreidingen.

Verder geldt voor **categorie K** een maximale termijn van 10 jaar. Ook dit is een “beleidsneutrale” omzetting op basis van de huidige kruimelgevallenregeling en de huidige door u op 26 januari 2022 vastgestelde lijst voor bindend adviesrecht.

Een onderwerp dat op dit moment zeer actueel is betreft flexwoningen. In de huidige woningmarkt is het voor een aanzienlijk deel van de woningzoekenden door uiteenlopende omstandigheden een groot probleem om aan woonruimte te komen. Voor een aantal groepen in de samenleving is de woningnood daarnaast ook nog eens urgent. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om starters, gescheiden partners, statushouders, vluchtelingen en mensen die (anderszins) niet in de thuissituatie kunnen blijven. De bedoeling van flexwoningen is om veelal voor de kwetsbare doelgroepen te voorzien in

Onderwerp

Aanpassing lijst met categorieën bindend adviesrecht gemeenteraad onder de Omgevingswet

Datum

7 november 2023

Kenmerk

148169

Pagina

5 van 11

tijdelijke woonruimte waar vanuit verder kan worden gezocht naar permanente woonruimte. Het gaat dus om een, voor betrokkenen, (nadrukkelijk) tijdelijke oplossing met als doel om van daaruit door te stromen naar een permanente(re) huisvesting. Vanuit dat oogpunt wordt ook veelal gewerkt met kortdurende, eindigende huurcontracten (in de regel 2 tot 5 jaar) en wordt doorstroming ook zoveel mogelijk gestimuleerd. Dit laatste komt ook terug in de ontwerpen van de flexwoningen. Hoewel vaak toch ook aandacht is voor de ruimtelijke inpassing hiervan zijn flexwoningen beperkt van formaat en sober uitgevoerd.

De huidige, en zeker voor de doelgroepen, nijpende woningnood brengt met zich dat er behoefte is aan snelheid. Onder de huidige regelgeving loopt men ook aan tegen de juridische beperkingen in dat kader. Zo kan gebruik worden gemaakt van de kruimelgevallenregeling. Hiervoor geldt de snelle reguliere voorbereidingsprocedure van 8 weken. Een vergunning kan dus daarmee (in beginsel) snel worden verleend. Bij de bouw (en dus toevoeging) van woningen op grond van de kruimelgevallenregeling geldt echter slechts een maximale periode van 10 jaar. Na 10 jaar dienen de woningen te worden verwijderd. Daarnaast kan de kruimelgevallenregeling niet worden toegepast als sprake is van een stedelijke ontwikkeling (als bedoeld in Bijlage C en D van het Bor). Een oplossing hiervoor wordt geboden door de Crisis en herstelwet (Chw). Deze wet maakt het mogelijk om af te wijken van wettelijke bepalingen. Voor flexwoningen is deze oplossing gelegen in het feit dat, in afwijking tot de door de Wabo voorgeschreven 'uitgebreide procedure', de 'reguliere procedure' mag worden gevoerd én dat de termijn niet beperkt is tot 10 jaar. De Chw is mede in het leven geroepen om te experimenteren met de mogelijkheden onder de Omgevingswet. De Chw zal met de invoering van de Omgevingswet ook komen te vervallen cq. hierin opgaan.

Zowel vanuit de woningbehoefte, als vanuit financieringsoogpunt bestaat veelal de behoefte aan een langere periode dan 10 jaar. Daarnaast bestaat de behoefte aan een snelle realisatie cq. vergunningverlening van flexwoningen. Volgens de regeling "bindend adviesrecht" zoals die nu geldt (vastgesteld 26 januari 2022) valt de realisatie van flexwoningen voor een periode van langer dan 10 jaar onder het bindend adviesrecht en zou daarvoor de uitgebreide procedure moeten worden gevoerd.

In het amendement bij de regeling "bindend adviesrecht" heeft uw raad aangegeven dat u een termijn van 10 jaar in veel gevallen al (te) lang vindt. Hoewel de argumenten daarvoor begrijpelijk zijn, zou het wenselijk zijn om voor flexwoningen een uitzondering te maken en een langere termijn te bepalen.

Het voorstel is om de termijn te stellen op 15 jaar. Deze termijn sluit aan op bouwtechnische regelgeving (onder de Omgevingswet het Bbl). Vrij vertaald moeten bouwwerken die langer dan 15 jaar ter plaatse functioneren voldoen aan de technische eisen voor nieuwbouw. Tot die tijd mag worden volstaan met de eisen die gelden voor tijdelijke bouw. Laatstgenoemde eisen zijn, mede vanwege het tijdelijke karakter van de constructie, aanmerkelijk lichter. Wanneer men een bouwwerk dat slechts aan dit lichtere regime voldoet langer wil laten staan moet deze alsnog aan de nieuwbouweisen voldoen. Ook omdat het in de regel vaak makkelijk plaatsbare, prefab bouwwerken betreft is dit technisch vaak lastig uitvoerbaar en brengt dit de nodige kosten met zich mee. Het ligt daardoor in de lijn der verwachting dat een initiatiefnemers voor projecten waar wordt beoogd om de woningen langer te laten staan (gelijk) zullen kiezen voor woningen die aan de nieuwbouweisen voldoen. Andersom geldt ook dat voor flexwoningen die maximaal 15 jaar ter plaatse zullen functioneren, ook vanuit financieel oogpunt, in de regel zal worden gekozen voor woningen die slechts aan de eisen voor bestaande bouw voldoen. Hiermee is de aannemelijkheid

Onderwerp

Aanpassing lijst met categorieën bindend adviesrecht gemeenteraad onder de Omgevingswet

Datum

7 november 2023

Kenmerk

148169

Pagina

6 van 11

dat dergelijke woningen langer blijven staan zeer beperkt. Indien dat wel het geval is heeft de raad adviesrecht, ook bij een eventuele verlenging van deze termijn.

Daarnaast geldt ook voor reguliere nieuwbouwprojecten dat het bindend adviesrecht van toepassing is vanaf één woning, eveneens op grond van **categorie K**. Ook in die gevallen kan worden afgevraagd of en in hoeverre dit dusdanig ingrijpend is dat sprake is van aanzienlijke gevolgen voor de fysieke leefomgeving. Dit zal ook afhangen van de locatie. Zo zou dit buiten de bebouwde kom wel het geval kunnen zijn en niet of nauwelijks bij (inbreidings-)locaties in de kernen.

Voor buiten de bebouwde kom zou de grens van één woning aangehouden kunnen worden. Voor binnen de bebouwde kom wordt voorgesteld om de grens te leggen op drie woningen. De inschatting is dat dit aantal in het kader van de gevolgen voor de fysieke leefomgeving en de voorwaarden voor de toepassing van de uitgebreide procedure passend is, ook gelet op de omvang de kernen.

Het hiervoor genoemde voorstel geldt voor nieuwbouw. Voor bestaande bouw geldt, zoals hiervoor is besproken, voor functiewijzingen binnen de bebouwde kom dat het aantal woningen mag toenemen en dat dit niet onder het adviesrecht valt.

Op grond van **categorie H** vallen gebruikswijzigingen buiten de bebouwde kom (wel) onder het adviesrecht, tenzij het uitsluitend betreft een logiesfunctie voor werknemers of de opvang van asielzoekers of andere categorieën vreemdelingen. Ook hiervoor geldt dat dit één op één is overgenomen uit het Bor. Ook voor gebruikswijzigingen buiten de kom is het echter de vraag of hiermee per definitie een evenwichtige verdeling van functies in het geding is. Ook omdat woningsplitsing en functiewijzigingen naar wonen het positieve effect hebben dat op een relatief eenvoudige manier en zonder veel ruimtebeslag de woningvoorraad toeneemt, zou dit voor wonen minder aan de orde zijn. Daarnaast heeft een functiewijziging naar wonen het positieve effect dat een minder wenselijke functie (bijv. een bedrijf) verdwijnt en daar een wenselijkere functie voor terugkomt. Omdat de omzetting van agrarische bedrijven naar wonen een grote(re) impact heeft op de fysieke leefomgeving is daar een uitzondering voor opgenomen. Daarvoor geldt het adviesrecht dus wel.

Volgens **categorie A** geldt voor uitbreidingen buiten de bebouwde kom tot 150 m² (ook hiervoor geldt dan de restrictie minder dan 50% uitbreiding) en/of een hoogte van maximaal 5 meter het adviesrecht niet.

Voorgesteld wordt om functiewijzigingen met dergelijke uitbreiding (zie toelichting onder categorie G) buiten de bebouwde kom ook een toename van het aantal woningen buiten het adviesrecht te brengen, met dien verstande dat, ook uit oogpunt van uniformiteit, wordt aangesloten bij het aantal van drie woningen die ook voor nieuwbouw binnen de kom geldt. Bij meer woningen geldt het adviesrecht dus wel.

Verder heeft het voorstel met betrekking tot dit onderdeel betrekking op de hoogte. De lijst stelt hieraan een maximum van 5 meter. Het voorstel is om hieraan toe te voegen *“dan wel hoger dan de bestaande hoogte, dan wel de planologisch toegestane hoogte”*. Uit planologisch oogpunt is er niets op tegen of is het zelfs wenselijker om bij uitbreiding van een reeds bestaand gebouw de reeds bestaande (legale) hoogte dan wel op de volgens het Omgevingsplan toegestane hoogte aan

Onderwerp

Aanpassing lijst met categorieën bindend adviesrecht gemeenteraad onder de Omgevingswet

Datum

Kenmerk

Pagina

7 november 2023

148169

7 van 11

te sluiten. De impact op de fysieke leefomgeving hiervan is beperkt. Met deze toevoeging kunnen bijvoorbeeld woningen tot de gehele hoogte worden uitgebreid. Hiervoor en voor de oppervlakte van b. geldt de restrictie uit de begripsbepalingen dat de uitbreiding minder moet zijn dan 50% (anders moet de uitbreiding worden gezien als hoofdgebouw, zie toelichting onder A en G). Voor nieuwe bijgebouwen of wanneer deze bestaande of planologisch toegestane hoogte lager is dan 5 meter, geldt de hoogte van maximaal 5 meter.

Voorstel algemene aanpassingen

Een van de uitgangspunten van de Omgevingswet is een 'evenwichtige toedeling van functies aan locaties' (ETFAL). In het voorstel is opgenomen dat aanvragen (die binnen een categorie vallen) aan de raad worden voorgelegd indien het college voornemens is de vergunning te verlenen. Dit betekent dat aanvragen waarbij het college niet voornemens is deze te verlenen niet aan de raad worden voorgelegd. In die gevallen zijn er immers geen gevolgen in het kader van ETFAL.

Daarnaast is in het voorstel opgenomen dat aanvragen eveneens niet aan de raad worden voorgelegd indien deze voldoen aan door de raad vastgesteld beleid. Indien een aanvraag in overeenstemming is met vastgesteld beleid zal het in de regel, ook omdat een bestuursorgaan in beginsel aan het eigen beleid gehouden is, een "hamerstuk" zijn. Vanuit het door de Omgevingswet voorgestane uitgangspunt van snelle en efficiënte besluitvorming zou het in de rede liggen om de besluitvorming in die gevallen aan het college te laten.

Indien uw raad adviesrecht heeft, dan strekt het advies over de volle omvang van de Bopa. Indien het adviesrecht geldt dan dient een aanvraag gelijk na ontvangst te worden doorgestuurd naar de raad. Het college is verplicht om het advies van de raad over te nemen en mag daar dus niet van afwijken. Het college is op grond van de Omgevingswet echter niet bevoegd om een Bopa te verlenen indien de activiteit in strijd is met instructieregels vanuit het Rijk of de provincie. Dit zou in theorie kunnen leiden tot de situatie dat de raad positief adviseert ten aanzien van een activiteit die in strijd is met een instructieregel. Dit is een hiaat in de wetgeving. Dit levert de tegenstrijdige situatie op dat het college enerzijds het bindend advies moet opvolgen en dan de Bopa zou moeten verlenen, maar dit anderzijds wettelijk gezien niet mag op grond van de instructieregel. In dat kader wordt voorgesteld om (expliciet) in de lijst op te nemen dat het adviesrecht niet geldt voor activiteiten die in strijd zijn met nationale of provinciale instructieregels en er door de Provincie of het Rijk geen vrijstelling wordt of kan worden verleend en het college (dus) voornemens is de vergunning te weigeren.

Om te voorkomen dat zaken die niet (expliciet) in de lijst worden genoemd tussen wal en schip belanden is een bepaling opgenomen die regelt dat aanvragen waar volgens het college sprake is aanzienlijke gevolgen op fysieke leefomgeving en waar bezwaren van meerdere belanghebbenden te verwachten is ook onder het adviesrecht vallen. Daarnaast is een bepaling opgenomen dat het bindend adviesrecht, ongeacht hetgeen in de lijst is opgenomen, ook geldt indien volgens het college sprake is van (evidente) bestuurlijke en/of maatschappelijke gevoeligheid.

Onderwerp

Aanpassing lijst met categorieën bindend adviesrecht gemeenteraad onder de Omgevingswet

Datum

7 november 2023

Kenmerk

148169

Pagina

8 van 11

2- De bevoegdheid tot het wijzigen van het Omgevingsplan in gevallen zonder bindend adviesrecht te delegeren overeenkomstig bij het voorstel gevoegde wijzigingsbesluit van het Delegatiestatuu.

De raad is bevoegd voor het vaststellen cq. wijzigen van het Omgevingsplan. Artikel 2.8 van de Omgevingswet maakt het mogelijk dat de gemeenteraad de bevoegdheid tot het vaststellen van delen van het Omgevingsplan in een delegatiebesluit delegeert aan burgemeester en wethouders. Voorgesteld wordt om in de gevallen waarin het adviesrecht niet geldt tevens aan het college de bevoegdheid te delegeren om het Omgevingsplan te wijzigen wanneer voor dezelfde gevallen om een Omgevingsplanwijziging (ipv een Bopa) wordt verzocht. Reden hiervoor is dat Bopa's binnen vijf jaar moeten worden vastgelegd in het Omgevingsplan. De raad moet dan dus het Omgevingsplan wijzigen waarbij de besluitvorming is beperkt tot het opnemen van de Bopa in het Omgevingsplan en er dus geen ruimte meer is voor een inhoudelijke beoordeling van die Bopa (die is immers al verleend). Omdat delegatie een separaat besluit is en in feite losstaat van de lijst van adviesrecht hoeft dat overigens op dat punt niet in de lijst te worden opgenomen.

Alle bevoegdheden die door de raad zijn gedelegeerd zijn vastgelegd in het Delegatiestatuu. Wanneer uw raad de bevoegdheden voor het wijzigen van het Omgevingsplan, in voorkomende gevallen zoals hiervoor is voorgesteld, delegeert aan het college zal dit in het statuut worden opgenomen. Hiertoe dient het statuut te worden gewijzigd overeenkomstig bijgevoegde wijzigingsbesluit.

Beoogd effect

Wij zijn van mening dat met de voorgestelde aanpassingen tot een goede balans kan worden gekomen tussen enerzijds de bedoelingen van de Omgevingswet en risico's die deze wet met zich brengt en anderzijds de rol van uw raad binnen de ruimtelijke ordening.

Kanttekeningen

Met de gewijzigde lijst vindt er enige verschuiving van bevoegdheden plaats. In theorie betekent dit dat uw raad in minder gevallen betrokken zal zijn ten opzichte van de huidige lijst. Dit volgt nadrukkelijk uit de bedoelingen van de wetgever en de risico's die dat met zich brengt. De vraag is of uw raad in de praktijk ook daadwerkelijk minder betrokken zal zijn.

Draagvlak

Vaststelling van de aangepaste lijst leidt ertoe dat het gros van de aanvragen zelfstandig door het college kan worden afgehandeld. Dit komt de snelheid van de dienstverlening ten goede en past ook binnen de uitgangspunten van de Omgevingswet. Ook wordt zo voorkomen dat de vergaderfrequentie van uw raad verhoogd moet worden.

Aanpak/Uitvoering

Ook omdat de lijst zoals deze al was vastgesteld is omgeklapt ten opzichte van de lijst van gevallen met betrekking tot de vvgb, is deze moeilijk leesbaar. Dit komt de helderheid en eenduidigheid niet ten goede. Hierdoor kan de uitleg ervan tot (juridische) discussies leiden. In dat kader, maar ook uit oogpunt van klantgerichtheid en transparantie is aanpassing en vereenvoudiging aan te bevelen. Om de in dit voorstel genoemde situaties te voorkomen is het zaak om te voorkomen dat

Onderwerp

Aanpassing lijst met categorieën bindend adviesrecht gemeenteraad onder de Omgevingswet

Datum

Kenmerk

Pagina

7 november 2023

148169

9 van 11

besluitvorming waarop de reguliere procedure van toepassing is via de raad moet. Met de voorgestelde wijzigingen hopen we de meest prangende knelpunten al te kunnen voorkomen.

De meest ideale en ook meest werkbare situatie zou zijn als de lijst van gevallen optimaal afgestemd zou zijn op die situaties waarin sprake is van (te verwachten) aanzienlijke gevolgen voor de fysieke leefomgeving en bedenkingen van verschillende belanghebbenden en dus die gevallen waarin de uitgebreide procedure kan worden gevoerd. Vanuit helderheid en eenduidigheid zou daarbij een andere indeling van de lijst, bijvoorbeeld naar categorie (wonen, bedrijven, etc.), ook wenselijk zijn. Ook omdat daarbij ook meer beleidsmatige keuzes moeten worden gemaakt en gelet op de tijd is voor nu gekozen voor een redelijk beperkte aanpassing van de bestaande lijst met de bestaande indeling als uitgangspunt. Op dit moment is het nog lastig in te schatten wat de uiteindelijke effecten van de Omgevingswet zullen zijn. Dit zal gaandeweg duidelijk worden. Ook zal jurisprudentie zich gaandeweg ontwikkelen. Dit zal enige tijd op zich laten wachten en dit is in het eerste jaar nog niet te verwachten. We adviseren om na twee jaar de lijst te evalueren en zo nodig aan te passen. Uiteraard zullen de ontwikkelingen in de tussenliggende periode worden gevolgd. Mocht dit eerder tot conclusies leiden, zal de evaluatie eerder zijn.

Communicatie

Vóór inwerkingtreding van de Omgevingswet wordt dit besluit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekendgemaakt. Ook bekijken we op welke wijze we inwoners, bedrijven en adviseurs het beste kunnen informeren over het bindend adviesrecht en de verplichte participatie bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten (bopa).

Financiële consequenties

N.V.T.

Juridische consequenties

Zoals in het voorstel ook nader is toegelicht zullen door de vaststelling van gewijzigde lijst de (juridische) risico's verminderen.

WMO-aspecten

N.V.T.

Gezondheid

N.V.T.

Duurzaamheid

N.V.T.

Effect op vermindering regeldruk

Of inwoners en bedrijven uiteindelijk minder regeldruk gaan ervaren is op voorhand moeilijk te voorspellen. Uiteindelijk is het de bedoeling dat inwoners en bedrijven sneller en beter geholpen worden bij het indienen van aanvragen (met behulp van vragenbomen). Ook de afhandeling van aanvragen moet sneller en efficiënter gaan verlopen. De voorgestelde wijzigingen voorzien mede in dit laatste.

Onderwerp

Aanpassing lijst met categorieën bindend adviesrecht gemeenteraad onder de Omgevingswet

Datum

7 november 2023

Kenmerk

148169

Pagina

10 van 11

Alternatieven

Er worden geen alternatieven voorgesteld. De bedoeling van het voorstel is om te komen tot een regeling die, voor zover dat op dit moment kan worden overzien, leidt tot een zo goed mogelijke balans tussen enerzijds de bedoelingen van de Omgevingswet en risico's die deze wet met zich brengt en anderzijds de rol van uw raad binnen de ruimtelijke ordening.

Onderwerp

Aanpassing lijst met categorieën bindend adviesrecht gemeenteraad onder de Omgevingswet

Datum

7 november 2023

Kenmerk

148169

Pagina

11 van 11