

Beeldvormende bijeenkomst Papendrecht

Voorstel

Openbaar

Vergadering van 16 november 2023

Zaaknummer: 2023-0152494

B. Bindend adviesrecht onder de Omgevingswet

Bevoegde portefeuillehouder: Arno Janssen

Gevraagd besluit

1. Als gevallen voor bindend adviesrecht, ten behoeve van vergunningen voor buitenplanse omgevingsplanactiviteiten, aan te wijzen: initiatieven gelegen op de beeldbepalende locaties zoals aangegeven op de kaart 'Beeldbepalende locaties gemeente Papendrecht' d.d. 22 september 2023 (conform bijlage 1);
2. De lijst met uitzonderingsgevallen op het bindend adviesrecht, als bedoeld in bijlage 2, vast te stellen;
3. Geen gebruik te maken van het bindend adviesrecht in de vergunningprocedure als voorafgaand aan de aanvraag omgevingsvergunning al een positief advies is afgegeven door de gemeenteraad;
4. De lijst met gevallen voor bindend adviesrecht vastgesteld door de gemeenteraad op 2 december 2021 in te trekken;
5. Jaarlijks deze werkwijze te evalueren.

Inhoud

Inleiding

De gemeenteraad heeft op 21 januari 2021 de Omgevingsvisie Papendrecht 1.0 vastgesteld, waarmee koers is bepaald voor de invulling van de fysieke leefomgeving op de lange termijn. Onder de Omgevingswet (hierna: Ow) verhuizen veel regels van het Rijk naar gemeenten. Het Rijk zorgt er met het Invoeringsbesluit Omgevingswet voor dat deze regels automatisch in het omgevingsplan komen. Dit heet ook wel de 'bruidsschat' en deze is voor iedere gemeente gelijk op het moment van inwerkingtreding van de Ow per 1 januari 2024. Vanaf die datum hebben we als gemeente één omgevingsplan van rechtswege, dit bestaat uit de geldende bestemmingsplannen, beheersverordeningen en de bruidsschat. Vervolgens is er een transitieperiode tot 1 januari 2032 om tot één omgevingsplan nieuwe stijl te komen voor de gehele gemeente. Dit zal de komende jaren gebeuren door delen van het omgevingsplan van rechtswege om te zetten naar het omgevingsplan nieuwe stijl waarbij ook vigerende plaatselijke verordeningen op het gebied van de fysieke leefomgeving geheel of gedeeltelijk zullen worden toegevoegd aan het omgevingsplan nieuwe stijl.

Vanaf 1 januari 2024 worden alle aanvragen die binnenkomen getoetst aan het omgevingsplan van rechtswege. Van dit omgevingsplan kan worden afgeweken om initiatieven mogelijk te maken, mits het initiatief bijdraagt aan de hetgeen is opgenomen in de omgevingsvisie of daar geen afbreuk aan doet. Het afwijken van het omgevingsplan kan op twee manieren:

- door het wijzigen van het omgevingsplan waarbij de gemeenteraad het bevoegd gezag is; of
- door het verlenen van een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (hierna BOPA) waarbij het college bevoegd gezag is.

Hoewel het college bevoegd is om te beslissen op een BOPA kan de gemeenteraad invloed uitoefenen op deze beslissing door gebruik te maken van het adviesrecht. De gemeenteraad kan alleen gebruik maken van het adviesrecht op het moment dat er een aanvraag is ingediend voor een BOPA én het gaat om een van de vooraf door de raad aangewezen gevallen. Het adviesrecht is bindend voor het college en het college moet hier dus ook rekening mee houden bij de beslissing op de BOPA. Voor een technische uitleg van de (on)mogelijkheden rondom het bindend adviesrecht is

een notitie opgesteld die als bijlage 3 is opgenomen bij dit voorstel.

Op 2 december 2021 heeft de toenmalige gemeenteraad een advieslijst vastgesteld waarop gevallen zijn aangewezen waarvoor bindend adviesrecht van toepassing is. Inmiddels is gebleken dat deze lijst onvoldoende duiding geeft voor welke initiatieven bindend adviesrecht van toepassing is. Nadere precisering van deze lijst is dan ook gewenst. Hiertoe is ambtelijk een kaart opgesteld waarop beeldbepalende locaties zijn aangegeven waarvoor bij initiatieven op die locaties het bindend adviesrecht in Papendrecht kan gaan gelden. Deze kaart is getoond tijdens de beeldvormende raad op 21 september 2023. Naar aanleiding van opmerkingen tijdens deze vergadering is de kaart aangevuld met een extra locatie (Sterflat). Ook is de legenda van de kaart verduidelijkt. Zie bijlage 1 voor de kaart. Daarnaast is in de beeldvormende raad aangegeven dat het gewenst is de categorieën van gevallen te beperken zodat niet elk klein initiatief langs de gemeenteraad moet voor bindend advies. Hiertoe is een lijst met uitzonderingsgevallen op het bindend adviesrecht opgesteld (bijlage 2).

Het bindend adviesrecht van de raad is alleen van toepassing op aanvragen die worden ingediend na inwerkingtreding van de Ow. Voor aanvragen die zijn ingediend onder het oude recht blijft de procedure omtrent de verklaring van geen bedenkingen van toepassing.

Het genomen raadsbesluit over bindend adviesrecht van 2 december 2021 dient bij vaststelling van onderhavig besluit te worden ingetrokken.

Beoogd effect

Nadere precisering van de gevallen waarin de raad gebruik wil maken van zijn bindend adviesrecht bij BOPA's.

Argumenten

1.1 Het vaststellen van gevallen voor bindend adviesrecht is een mogelijkheid voor de raad om invloed uit te oefenen op af te geven omgevingsvergunningen die afwijken van het omgevingsplan

Op basis van artikel 16.15a, lid b, onder 1 Ow. is bepaald dat de gemeenteraad bindend adviesrecht kan uitoefenen als het een aanvraag omgevingsvergunning een BOPA betreft en het een geval betreft dat door de gemeenteraad is aangewezen. Op deze manier wordt de rol van de gemeenteraad als volksvertegenwoordiger geborgd bij plannen die niet in het omgevingsplan passen.

Gekozen is om het voorstel voor bindend adviesrecht te koppelen aan een kaart met beeldbepalende locaties omdat ontwikkelingen op deze locaties een belangrijke impact hebben op de fysieke leefomgeving.

2.1 Hiermee kan de raad invulling geven aan de rol om op hoofdlijnen te sturen

Vanuit de sturingsfilosofie is het de gemeenteraad die de hoofdlijnen van het beleid uitzet en het college van burgemeester en wethouders het bevoegde orgaan is om bij omgevingsvergunningen af te wijken van het omgevingsplan mits het initiatief bijdraagt aan de omgevingsvisie die door de raad is vastgesteld of daar geen afbreuk aan doet. Door het aantal locaties beperkt te houden en kleine initiatieven uit te sluiten, draagt de gemeenteraad bij aan het sturen op hoofdlijnen.

2.2 Door kleinere initiatieven uit te sluiten in de door de raad aangewezen locaties ontstaat een werkbaar proces

Om snelle woningbouw te stimuleren, wordt voorgesteld het adviesrecht slechts voor initiatieven vanaf 20 woningen of meer te laten gelden. Daarnaast wordt voorgesteld om het adviesrecht te laten gelden voor zonneparken van 10 hectare of meer.

Tot slot is een vertaling van de huidige kruimelgevallenlijst ingevolge artikel 4 van bijlage II van het Besluit omgevingsrecht (hierna: Bor) opgenomen. Dit artikel komt met de inwerkingtreding van de Ow te vervallen. Dit betekent dat voor alle buitenplanse afwijkingen een BOPA noodzakelijk is. Wanneer de gemeenteraad akkoord gaat met het aanwijzen van locaties waarvoor bindend adviesrecht van toepassing is, betekent dit ook dat dit geldt voor die gevallen die nu onder het huidige recht vallen onder de kruimelgevallen lijst. Dit heeft tot gevolg dat ook deze initiatieven (waarbij gedacht moet worden aan dakkapellen, aanbouwen, uitbouwen etc.) aan de gemeenteraad moeten worden

toegezonden. Dit terwijl nu het college ook al jaren op deze initiatieven beslist zonder dat daarvoor de raad wordt geraadpleegd. Gelet op de grote hoeveelheid kleine afwijkingen en de huidige werkende praktijk wordt voorgesteld deze gevallen uit te sluiten.

De lijst met uitzonderingen is opgenomen in bijlage 2.

3.1 Initiatieven waarmee de raad al heeft ingestemd hoeven niet op basis van het bindend adviesrecht nogmaals langs de raad

Initiatieven waar door de raad al een stedenbouwkundig kader is vastgesteld

Als vooruitlopend op een aanvraag om een omgevingsvergunning de gemeenteraad al een kader heeft vastgesteld, op basis waarvan een initiatief wordt uitgewerkt en de aanvraag voldoet aan deze kaders, dan is deze mogelijk wel als beeldbepalende locatie opgenomen maar hoeft deze aanvraag niet meer langs de raad voor bindend advies. Hiermee wordt dubbel werk voorkomen.

Initiatieven die in vooroverleg zijn behandeld in de intake- en omgevingstafel

Met de gemeenteraad kan worden afgesproken dat de aanvraag, indien sprake is van bindend adviesrecht, al in het voortraject van intake- en omgevingstafel naar de raad wordt toegezonden. Zo krijgt de gemeenteraad dus de mogelijkheid om in het voortraject al advies te geven. In het voortraject is geen sprake van bindende termijnen. Zo past advisering makkelijker in de vergadercyclus van de raad. De standaard termijn voor een aanvraag om vergunning is acht weken. Deze termijn is erg krap als de raad gebruik wil maken van zijn bindend adviesrecht. Uiteraard zal slechts gebruik worden gemaakt van deze uitzondering op het adviesrecht bij vergunningen als bij de definitieve aanvraag niet in betekenende mate wordt afgeweken van het initiatief zoals besproken in het voortraject. Voor technische uitleg op dit punt zie bijlage 3.

4.1 Dit nieuwe besluit preciseert en vervangt het besluit van 2 december 2021 voor bindend adviesrecht

Zoals aangegeven in de inleiding is gebleken dat het besluit van 2 december 2021 precisering behoeft. Het onderhavige besluit beoogt hierin te voorzien.

5.1 Evaluatie is belangrijk voor actueel en dynamisch beleid

Een van de belangrijkste aspecten van de Ow is dat de besluitdocumenten niet statisch zijn. Het is belangrijk het opgestelde beleid te monitoren, te evalueren en indien nodig aan te passen. Daarom wordt voorgesteld een jaar na inwerkingtreding van de Ow te bezien of het werken met de kaart en het uitsluiten van de kleine initiatieven voldoet aan de verwachtingen.

Kanttekeningen

1.1 Doordat het een nieuwe vorm van werken is, blijft het moeilijk inschatten hoeveel druk dit geeft op de bedrijfsvoering

Omdat de Ow een nieuwe wet is, blijft het een inschatting hoe vaak de raad om advies gevraagd zal worden. Bij de samenstelling van de kaart en de lijst is getracht goed te kijken waar de advisering van de gemeenteraad van toegevoegde waarde is. Zo wordt gewaakt dat de vergaderdruk voor de gemeenteraad zo min mogelijk wordt verhoogd.

1.2 Met het adviesrecht wordt het lastiger om termijnen te halen

In bijlage 3 is een technische beschrijving opgenomen over de mogelijkheden en onmogelijkheden van het bindend adviesrecht. Voor de aanvraag om de BOPA zelf geldt in beginsel de reguliere voorbereidingsprocedure. Dat betekent dat binnen acht weken beslist moet worden op zo'n aanvraag, waarbij een eenmalige verlenging van de termijn door het college met zes weken mogelijk is (artikel 16.64 lid 1 en 2 Ow). Als sprake is van een aanvraag waarover de gemeenteraad moet adviseren, dan moet dit advies dus ook binnen die acht weken worden afgegeven.

Er staat niet concreet in de Ow hoeveel tijd de gemeenteraad hiervoor moet krijgen. Hiervoor geldt daarom artikel 3:6 lid 1 Algemene wet bestuursrecht (hierna Awb): het college van burgemeester en wethouders kan aangeven binnen welke termijn het een advies verwacht van de gemeenteraad. Daarbij valt de volgende zin op: "Deze termijn mag niet zodanig kort zijn, dat de adviseur zijn taak niet naar behoren kan vervullen". Het college vraagt de gemeenteraad om binnen vijf werkdagen na ontvangst van de aanvraag een beslissing te nemen.

Als de gemeenteraad geen aanpassing doet in wat nu veelal gebruikelijk is als werkwijze, dan legt het bindend adviesrecht een grote druk op de procedure en is het sterk de vraag of het wel haalbaar is om binnen acht weken tot een besluit te komen. Immers binnen de gemeente Papendrecht is sprake van een aanlevertermijn van vier tot vijf weken. Daarnaast is de vergaderfrequentie van de gemeenteraad niet wekelijks en ook niet elke maand waardoor de beslistermijn mogelijk niet wordt gehaald. Het tijdig beslissen op een vergunningaanvraag kan dus in gevaar komen als gevolg van het adviesrecht van de gemeenteraad.

Wanneer niet tijdig wordt besloten op een aanvraag omgevingsvergunning, dan kan er onder de Om geen vergunning van rechtswege ontstaan. Aanvragers kunnen het college van burgemeester en wethouders echter wel in gebreke stellen als niet tijdig wordt besloten op hun aanvraag. Daardoor kan een dwangsom verschuldigd zijn. Als dat vaak voorkomt, kan dit vanuit financieel oogpunt mogelijk een onwenselijke situatie worden. Bovendien kan het imago van de gemeente hierdoor schade oplopen hetgeen weer effect kan hebben op het vertrouwen in de gemeente. Wel is het voor het college mogelijk om zonder het bindend advies te besluiten op de aanvraag indien de gemeenteraad niet binnen de door het college gestelde termijn adviseert (artikel 3:6 lid 2 Awb: Het enkel ontbreken van een tijdig uitgebracht advies hoeft niet in de weg te staan aan het nemen van een besluit).

1.3 Advies wordt niet gevraagd als op voorhand duidelijk is dat een aanvraag geweigerd zal moeten worden.

Er is geen advies van de gemeenteraad nodig, als een aanvraag op inhoudelijke gronden moet worden geweigerd wegens onoverkomelijke strijdigheden met wet- en regelgeving;

Financiën

Met dit voorstel zijn geen financiële middelen gemoeid.

Uitvoering

Het besluit tot bindend adviesrecht zal na vaststelling door de gemeenteraad worden gepubliceerd op de landelijke site www.overheid.nl. Daarnaast zal de vaststelling van het besluit worden gepubliceerd in Het Kontakt/ De Klaroen en op de gemeentelijke website. Na een jaar zal evaluatie plaatsvinden en indien nodig zal het besluit worden aangepast.

Communicatie & participatie

Zie uitvoering. Op de gemeentelijke website wordt steeds meer praktische informatie over de Omgevingswet opgenomen zodat inwoners en bedrijven weten wat van hen wordt verwacht. Overigens is de verwachting dat de informatie en de hoeveelheid wijzigingen als gevolg van de Omgevingswet zodanig groot zijn dat naast het vullen van de website is gekozen voor de menselijke maat. Dit betekent dat er een aparte spreekkamer wordt ingericht waarin spreekuren worden gehouden en mensen op afspraak langs kunnen komen om uitleg en hulp te krijgen van de gemeentelijke vakspecialisten met betrekking tot de fysieke leefomgeving.

Duurzaamheid & ecologie

Niet van toepassing.

ICT

(Principe)aanvragen omgevingsvergunning worden via het digitale systeem ingevoerd en afgehandeld. Het afgesproken werkproces is ICT proof. Voorts is door middel van het houden van spreekuren voorzien in de mogelijkheid om aanvrager te helpen om een aanvraag ook daadwerkelijk digitaal in te dienen.

Alle relevante stukken zijn voor u ter inzage gelegd.

Burgemeester en wethouders van Papendrecht,

Bijlagen

1. Bijlage 1 Overzicht beeldbepalende locaties na 21092023 versie 31102023
2. Bijlage 2 Lijst gevallen voor uitsluiting bindend advies en verplichte participatie.docx
3. Bijlage 3 tech uitleg (on)mogelijkheden adviesrecht en verpl participatie.docx