

OWO-samenwerking
Samen sterker!



Procesnotitie adviesrecht raad BOPA OWO-gemeenten

28 oktober 2024

Inhoud

1.	Inleiding	3
2.	Aanleiding	5
3.	Het bindend advies	6
4.	De rol van de raad.....	6
5.	Het raadsvoorstel	7
6.	Het proces.....	7
	6.1 Verken uw idee.....	7
	6.2 Conceptverzoekfase	7
	6.3 Aanvraagfase ongewijzigd plan	8
	6.4 Aanvraagfase gewijzigd plan	9
	6.4 Aanvraagfase zonder conceptverzoekfase	9
7.	Alternatief: instellen BOPA-commissie.....	9

1. Inleiding

Op 1 januari 2024 is de Omgevingswet in werking getreden. Daarmee is als planologisch toetsingskader het omgevingsplan geïntroduceerd. Deze vervangt het geldende bestemmingsplan en de beheersverordening uit de Wet ruimtelijke ordening. Geldende bestemmingsplannen zijn niet verdwenen, maar zijn per 1 januari 2024 opgegaan in het van rechtswege ontstane tijdelijk Omgevingsplan. Voor 2032 zullen deze oude bestemmingsplannen opgenomen moeten zijn in een gewijzigd (integraal) omgevingsplan.

Net als voorheen, is het onder de Omgevingswet mogelijk om voor initiatieven via een omgevingsvergunning van de planologische regels af te wijken. Het (tijdelijk) Omgevingsplan voorziet zelf al in afwijkingsregels om onder voorwaarden 'binnenplans' af te wijken. Waar dat niet volstaat, kan er 'buitenplans' worden afgeweken. Dit wordt een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (BOPA) genoemd.

B&W zijn bevoegd een besluit te nemen op een aanvraag omgevingsvergunning, ook bij een bopa. De raad kan categorieën van gevallen aanwijzen waarop het bindend adviesrecht van toepassing is. In die gevallen geeft de gemeenteraad, voorafgaand aan de vergunningverlening, een bindend advies over de gevraagde bopa. De raad geeft in dat geval een gemotiveerd advies over het wel of niet verlenen van die omgevingsvergunningaanvraag. Dit advies moet het college van B&W dan verplicht ¹).

Eén van de doelen van de omgevingswet is snellere besluitvorming. Dit betekent dat voor bijna alle omgevingsvergunningen er een beslistermijn van 8 weken geldt. Ook wanneer het adviesrecht van de raad van toepassing is. Wel is het mogelijk om de beslistermijn met 6 weken te verlengen, wat de totale beslistermijn 14 weken maakt. Onder het oude regime was voor de gevallen waarbij de raad een verklaring van geen bedenkingen (min of meer te vergelijken met een bindend advies) gaf de uitgebreide voorbereidingsprocedure van toepassing (26 weken). De beslistermijn van 14 weken wordt niet gehaald met de huidige werkwijze.

Met deze procesnotitie wordt het werkproces beschreven wanneer het bindend adviesrecht van toepassing is. Het is van belang te onderkennen dat niet alle risico's met deze procesnotitie weggenomen kunnen worden. Mocht zich een geval voordoen die niet beschreven is in deze notitie, dan zal zo spoedig mogelijk overleg plaatsvinden met de griffie. Het bindend adviesrecht is niet de enige aanleiding om de werkprocessen aan te passen. De separate procesnotitie 'voorbereiden aanvraag' gaat over het behandelen van initiatieven van schetsontwerp tot en met de aanvraag om omgevingsvergunning/wijzigen Omgevingsplan en dient als basis voor deze notitie.

Sommige initiatieven worden mogelijk gemaakt door het wijzigen van het omgevingsplan. Daarmee wordt het planologisch kader zélf aangepast op het initiatief, in plaats van dat met een omgevingsvergunning van het kader wordt afgeweken. Het wijzigen van het omgevingsplan is in basis een bevoegdheid van de raad waarbij de uitgebreide voorbereidingsprocedure van toepassing is. Daardoor is er geen behoefte om van het gebruikelijke werkproces af te wijken. Het wijzigen van het Omgevingsplan wordt daarom in deze procesnotitie buiten beschouwing gelaten.

Leeswijzer

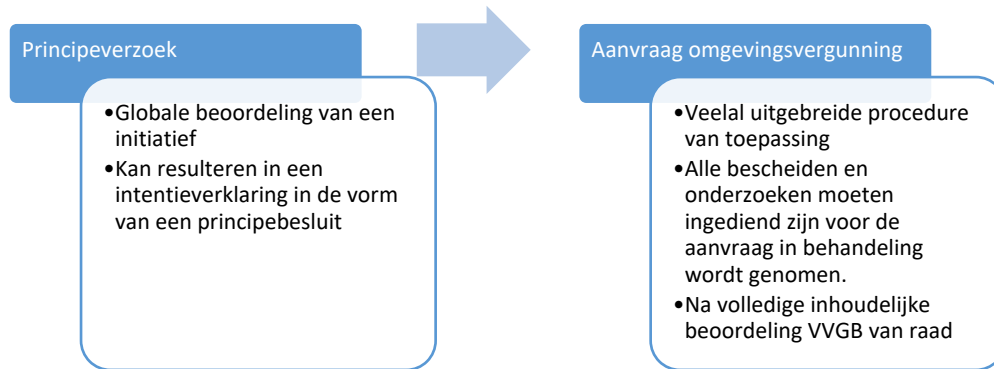
Deze procesnotitie geeft weer op welke wijze het bindend adviesrecht toegepast wordt binnen de OWO-gemeenten. Deze procesnotitie begint met de aanleiding, waarin de verschillen worden benoemd tussen de oude en nieuwe wetgeving en welke consequentie dat heeft voor de

¹ Bron: [Wat is het bindend adviesrecht van de gemeenteraad? | VNG](#)

bevoegdheden van de raad ten aanzien van omgevingsvergunningen. Vervolgens wordt kort uitgelegd wat bindend adviesrecht inhoudt. In het daaropvolgende hoofdstuk wordt uitgelegd wat de rol van de raad is bij het toepassen van het bindend adviesrecht en waaraan een raadsvoorstel moet voldoen om een goed advies van de raad te kunnen ontvangen. Daarna worden de verschillende scenario's besproken waarin het adviesrecht zich kan voordoen. Het in het voortraject betrekken van de raad bij een aanvraag voor een buitenplanse omgevingsplan activiteit (BOPA) is daarin nieuw. Als alternatief kan de raad er ook voor kiezen om een speciale commissie in te stellen. Met dit alternatief wordt deze notitie afgesloten.

2. Aanleiding

Onder het oude regime werd de gemeenteraad niet betrokken bij een principebesluit en de verdere voorbereiding van de aanvraag om omgevingsvergunning. Als er voor de omgevingsvergunning een verklaring van geen bedenkingen (hierna VVGB) nodig was en de aanvraag omgevingsvergunning volledig beoordeeld was, kreeg de gemeenteraad wettelijk gezien de gelegenheid om al dan niet deze verklaring af te geven. Qua termijnen was dit geen probleem, omdat bij een VVGB de uitgebreide voorbereidingsprocedure van toepassing was. De werkprocessen zagen er als volgt uit.



De Omgevingswet heeft meerdere verbeterdoelen, waaronder het in een vroeg stadium duidelijkheid verschaffen aan de initiatiefnemer over de haalbaarheid van een initiatief en het in overleg met de initiatiefnemer, de interne- en externe adviseurs en belanghebbenden tot een integraal afgewogen besluit te komen. Snellere procedures behoren ook tot de verbeterdoelen van de Omgevingswet. Daarom is in de Omgevingswet bepaald dat nagenoeg alle omgevingsvergunningen voorbereid moeten worden met de reguliere voorbereidingsprocedure.

Wanneer oude werkprocessen blijven bestaan zal de initiatiefnemer pas duidelijkheid krijgen over de haalbaarheid van het initiatief bij de formele procedure, waarbij het plan volledig is uitgewerkt. Het is dan veelal onmogelijk om binnen de wettelijke termijnen een kwalitatief goede beslissing te nemen, omdat de behandelaar te weinig tijd heeft voor de inhoudelijke beoordeling. Daardoor is de kans groter dat er bij de beoordeling fouten worden gemaakt, de stukken onvolledig zijn of veel te laat worden aangeleverd.

Onder de Omgevingswet is de verklaring van geen bedenkingen vervallen. Het bindend adviesrecht is de opvolger van deze verklaring van geen bedenkingen. De raad moet tijdig het advies op de BOPA geven, zodat het college binnen de beslistermijn van maximaal 14 weken op de BOPA aanvraag om omgevingsvergunning kan beslissen. Wanneer het college binnen deze termijn geen besluit neemt, kan de aanvrager gebruikmaken van de Wet dwangsom en in beroep gaan bij niet tijdig beslissen.

Wet dwangsom bij niet tijdig beslissen

Wanneer het college niet binnen maximaal 14 weken een besluit neemt, kan de aanvrager gebruikmaken van de Wet dwangsom bij niet tijdig beslissen. Dit kan, maar hoeft niet. Dit is een keuze die een aanvrager heeft. Wanneer een aanvrager gebruik maakt van de Wet dwangsom dan betekent dat een dwangsom van maximaal € 1.442,- euro verbeurd kan worden. Vanaf het moment dat de dwangsom gaat lopen (na 2 weken) kan de aanvrager in beroep gaan bij de rechtbank en een besluit afdwingen via de rechter.

3. Het bindend advies

De Omgevingswet geeft de mogelijkheid aan de gemeenteraad om voor specifieke aanvragen omgevingsvergunning een bindend advies af te geven. De aanwijzing van gevallen waarbij het bindend adviesrecht van de gemeenteraad geldt, moet vooraf gebeuren om de rechtszekerheid te waarborgen. In het “Verzamelbesluit bevoegdheden Omgevingswet bindend adviesrecht verplichte participatie delegatie”, vastgesteld op 23 november 2021, heeft de raad aangegeven in welke gevallen zij gebruik wenst te maken van dit bindend adviesrecht.

Wanneer op een bopa het bindend adviesrecht van toepassing is, worden deze aanvragen voor BOPA door het college van B&W ter advisering aan de gemeenteraad voorgelegd. De raad geeft in dat geval een gemotiveerd advies over het wel of niet verlenen van die omgevingsvergunning. Dit advies moet het college van B&W dan verplicht opvolgen. Een negatief advies betekent een weigering van de omgevingsvergunning.

Wettelijk gezien kan de raad pas in de formele procedure gebruik maken van het bindend adviesrecht. De wet verbiedt niet om het bindend advies voor te bereiden in de fase van het conceptverzoek². We introduceren daarom het pre advies. Het pre advies is het voorbereiden van het bindend advies in de conceptverzoekfase. Hierdoor wordt de gemeenteraad vroegtijdig bij het initiatief betrokken. Ook draagt een pré advies bij aan het behalen van de wettelijk termijn.

Wij gaan initiatiefnemers actief stimuleren gebruik te maken van een conceptverzoek, gezien de gestelde doelen in de Omgevingswet en de voordelen van een conceptverzoek voor zowel de gemeente als de initiatiefnemer. Daarbij dient opgemerkt te worden dat het voeren van een vooroverleg vrijwillig is. Wanneer een initiatiefnemer direct een formele aanvraag om omgevingsvergunning indient en dit niet wil omzetten naar een conceptverzoek, dan moeten wij deze aanvraag om omgevingsvergunning beoordelen, inclusief het bindend advies. In de procesnotitie ‘voorbereiden aanvraag’ gaan we hier uitgebreider op in.

4. De rol van de raad

Dat het pre advies in de conceptverzoekfase vrijwillige instemming vraagt van de initiatiefnemer en het niet in de plaats komt van het bindend advies in de formele procedure betekent niet dat het gegeven pré advies vrijblijvend is. De raad zal zich aan haar advies moeten committeren. Het advies van de gemeenteraad moet in de formele procedure overeen komen met advies in het conceptverzoek. Alleen op onderdelen die nog niet bekend waren bij het conceptverzoek of veranderingen in het plan kan een aanvullend of ander advies worden gegeven. De rechtszekerheid maar ook het gewekte vertrouwen spelen hierbij een rol. Wanneer hier niet aan gehouden wordt, verliest het pré advies zijn waarde.

De gemeenteraad is het hoogste bestuursorgaan in de gemeente. De leden van de gemeenteraad nemen beslissingen die voor de gemeente van belang zijn. De raadsleden vertegenwoordigen het volk, stellen kaders bij het ontwikkelen van nieuw beleid en controleren het college bij de uitvoering van het beleid. Het is daarom belangrijk dat de raad zich bewust is van de in de Omgevingswet gegeven bandbreedte voor het stellen van kaders. En de doelen nastreeft van de Omgevingswet. In het bijzonder de “Ja, mits” houding. Inhoudende dat er medewerking wordt verleend aan een plan zolang er geen belangen worden geschaad. Mocht een plan niet wenselijk gevonden worden dan moet altijd gekeken worden naar alternatieven.

² Zie paragraaf 4.2 ‘Conceptverzoek’ van de ‘Procesnotitie voorbereiden aanvraag’.

5. Het raadsvoorstel

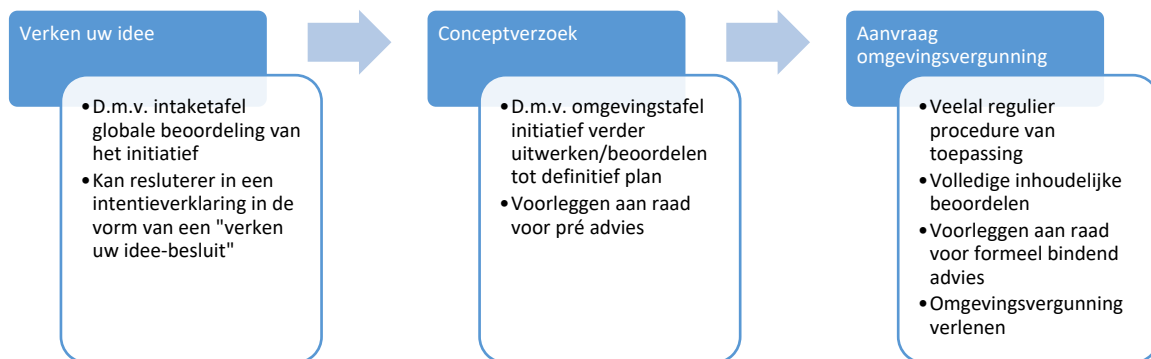
Door middel van een raadsvoorstel wordt de raad verzocht een pre advies of bindend advies af te geven. De raad kan dit advies overnemen, aanvullen, of gemotiveerd afwijken van dit advies.

Een raadsvoorstel pre advies/bindend adviesrecht moet aan een aantal voorwaarden voldoen, zodat de raad haar taak goed kan uitvoeren.

- Bevat heldere beslispunten;
- Goede omschrijving van het plan met verbeelding;
- Omschrijving van de strijdigheden met het omgevingsplan, omgevingsvisie en/of andere beleidsdocumenten (zonder strijdigheden is er namelijk geen sprake van een bopa);
- Goede uiteenzetting van de politieke bandbreedte (wat is in ieder geval acceptabel en wat is in ieder geval niet acceptabel) in argumenten en kanttekeningen;
- Hoe de uitwerking van het plan is verlopen (omgevingstafel, participatie, mogelijke alternatieven enz.);
- Bij een voorstel voor een pre advies kan gebruik gemaakt worden van een discussienota;
- Bij een voorstel voor een bindend advies waar eerder een pre advies op afgegeven is: een overzicht van de toevoegingen en/of wijzigingen van het plan ten opzichte het plan in het pre advies.

6. Het proces

De procesfasen voor het voorbereiden van een omgevingsvergunning zien er als volgt uit. De gemeenteraad is aan zet tijdens de conceptverzoekfase voor het geven van een pré advies en tijdens de aanvraagfase voor het geven van het bindend advies.



6.1 Verken uw idee

Onder het huidig regime wil de initiatiefnemer nog steeds vaak eerst onderzoeken of de gemeente wil meewerken aan het plan, zonder veel kosten te moeten maken voor het uitwerken van het plan en het doen van de benodigde onderzoeken. Met "Verken uw idee" blijft het mogelijk om een eerste verkenning van het plan te doen. Zo wordt in een vroeg stadium, op basis van een schets of planbeschrijving, duidelijk of het plan een kans van slagen heeft. Dit kan resulteren in een intentieverklaring van het college van B&W.

6.2 Conceptverzoekfase

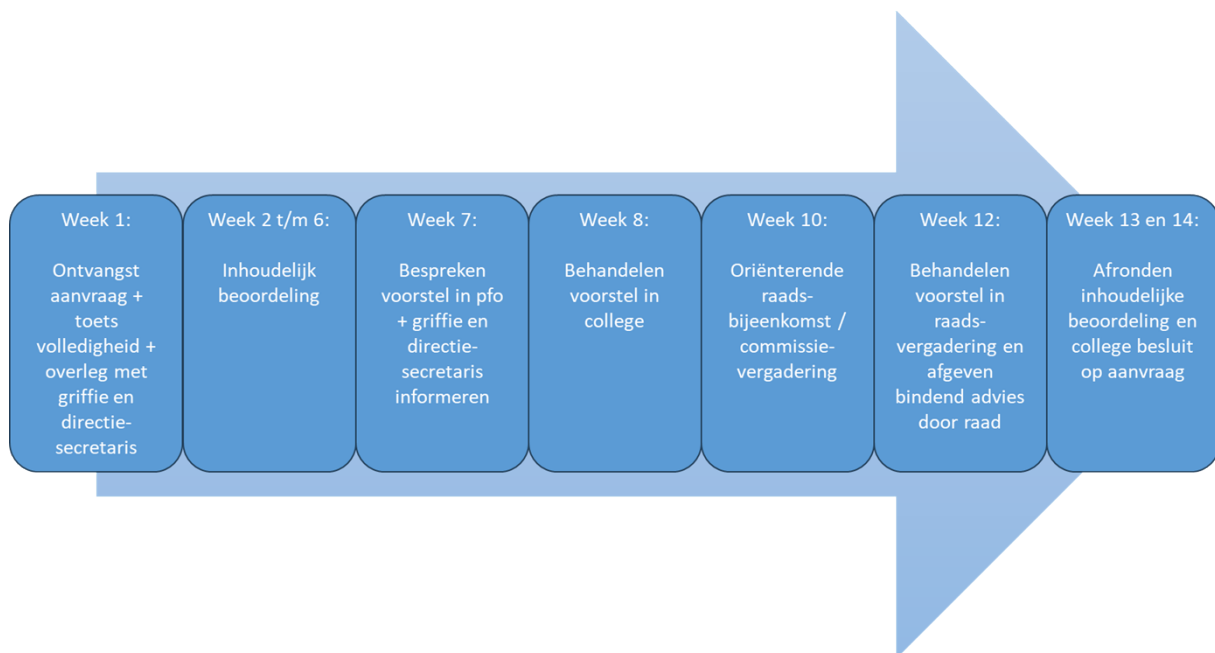
Bij de fase van conceptverzoek zijn er geen wettelijke termijnen van toepassing. Het proces voor het op route brengen van een plan naar de raad is ongewijzigd. Via het portefeuillehoudersoverleg (PFO)

kan het college een voorstel in de vorm van een concept pre advies voorleggen aan de oriënterende raadsbijeenkomst/raadscommissie en vervolgens aan de raad.

Bepalen wanneer een plan “rijp” genoeg is om aan de raad voor te leggen voor een pre advies is lastig. Er moet een balans gevonden worden tussen de ambtelijke capaciteit die ingezet wordt op een plan en de serieuheid/mate van uitwerking van het plan. We kunnen daarom in de conceptverzoekfase niet volledig beoordelen of het plan voldoet aan alle wet- en regelgeving (er zal een voorbehoud gemaakt worden). Het pre advies van de gemeenteraad kan daarom ook niet in plaats komen van het bindend advies in de formele procedure. Bij de formele procedure is het plan geheel uitgewerkt en onderbouwd en is duidelijk geworden of er voldaan wordt aan alle wet- en regelgeving.

6.3 Aanvraagfase ongewijzigd plan

Bij een aanvraag omgevingsvergunning voor een bopa waarop het bindend adviesrecht van toepassing is, zal de beslistermijn verlengd worden met 6 weken (artikel 16.62, tweede lid, Ow). Het proces is uitgebeeld in onderstaand figuur. Dit betreft een zogenaamde “happyflow”. Of deze planning daadwerkelijk gehaald wordt, is van veel factoren afhankelijk. Tijdige afstemming over de bestuurlijke planning is daarom belangrijk.



Een aanvraag omgevingsvergunning wordt (meestal) digitaal met bijbehorende stukken ingediend in het DSO (digitaal stelsel Omgevingswet). De aanvraag wordt geregistreerd in ons zaakstelsel en toebedeeld aan een behandelaar. De behandelend ambtenaar toetst de volledigheid van de aanvraag en zet, waar nodig, intern en extern de advies- en instemmingsverzoeken uit. Tevens neemt de behandelend ambtenaar zo spoedig mogelijk contact op met de griffie en directiesecretaris om de bestuurlijke planning af te stemmen. Na de inhoudelijke beoordeling van de aanvraag wordt, waar nodig, de initiatiefnemer verzocht het plan aan te vullen en/of aan te passen. Via het PFO wordt een voorstel op route gebracht naar het college. De griffie en directiesecretaris worden door de behandelend ambtenaar geïnformeerd over de voortgang. Het college kan het plan na akkoord, doorzetten voor besluitvorming naar de raad. Het voorstel wordt voorgelegd in de oriënterende raadsbijeenkomst/commissievergadering. In deze vergadering is het namelijk voor de burger mogelijk om in te spreken. Het kan zijn dat een extra vergadering ingepland moet worden door bijvoorbeeld de vakantieperiode. Wordt het voorgestelde bindend advies een bespreekstuk, dan zal

het geagendeerd worden voor de raadsvergadering. Met het toepassen van het pre advies wordt zo veel mogelijk voorkomen dat de voorstellen als bespreekstuk behandeld moeten worden in de raadsvergadering. Nadat de raad het bindend advies heeft afgegeven zal het college besluiten op de aanvraag omgevingsvergunning.

6.4 Aanvraagfase gewijzigd plan

Het proces is anders als blijkt dat de (definitieve) aanvraag omgevingsvergunning bopa gewijzigd is ten opzichte van het conceptverzoek waarop de raad een pre advies heeft gegeven. In dat geval zal het plan voor het bindend advies zowel in de oriënterende raadsbijeenkomst/commissievergadering als in de raadsvergadering behandeld moeten worden. Via de raadscommissie gaat het voorstel naar de raadsvergadering. Dat zal extra tijd kosten. Verder wordt zoveel mogelijk de planning die beschreven staat in de paragraaf '6.3 aanvraagfase ongewijzigd plan' gevolgd. Een goede afstemming over de bestuurlijke planning is dan essentieel.

6.4 Aanvraagfase zonder conceptverzoekfase

Indien een initiatiefnemer een aanvraag om omgevingsvergunning voor een BOPA indient zonder dat er een conceptverzoek is geweest, dan zal voordat de procedure in gang gezet wordt, overleg plaatsvinden met de initiatiefnemer. In dit overleg wordt gestuurd op het intrekken van de formele procedure en het starten van een conceptverzoek. Als de initiatiefnemer de aanvraag omgevingsvergunning niet wil omzetten naar een conceptverzoek, dan zal door de behandelend ambtenaar zo spoedig mogelijk contact opgenomen worden met de griffier en directiesecretaris om een planning te maken voor de behandeling van het plan in de raad. Het doorlopen van de hiervoor beschreven processen en het behalen van de wettelijke termijnen is dan veelal niet mogelijk. De initiatiefnemer zal daarom verzocht worden de termijn vrijwillig op te schorten. Het nemen van een deugdelijk besluit blijft belangrijk.

7. Alternatief: instellen BOPA-commissie

De raad kan er ook voor kiezen om een speciale commissie voor de BOPA in te stellen. In dat geval adviseert deze commissie namens de gehele gemeenteraad over de BOPA. Doordat deze commissie specifiek voor de BOPA is ingesteld, zal het inplannen van de vergadering makkelijker/efficiënter verlopen. Voor het overige blijft het aanleveren van stukken voor besluitvorming hetzelfde. Het voordeel van deze optie is dat alleen de BOPA-commissieleden extra vergaderen, en niet de gehele raad. Ook kan de BOPA-commissie dienen als adviseur van de raad bij de formele procedure.