

Gewijzigd voorstel aan : Gemeenteraad van 26 september 2011
Door tussenkomst van : Raadscommissie van 13 september
Nummer : 32
Onderwerp : Algemene verklaring van geen bedenkingen (Wabo)
Bijlage(n) : 1. Sjabloon kennisgeving
2. Concept raadsbesluit

Samenvatting : Met de komst van de Wabo zijn delen van onder andere de Wet ruimtelijke ordening komen te vervallen. Dit heeft onder meer tot gevolg dat de bevoegdheid projectbesluiten te nemen is verdwenen. De mogelijkheid om af te wijken van het bestemmingsplan is nu onderdeel van de omgevingsvergunning. Hiervoor is in bepaalde gevallen een Verklaring van geen bedenkingen van uw raad benodigd. De raad kan categorieën gevallen aanwijzen waarvoor zo'n Verklaring niet nodig is. In een aantal categorieën van gevallen waarin afgeweken wordt, stelt de raad eveneens een exploitatieplan vast of ziet daar expliciet vanaf. Deze bevoegdheid kan gedelegeerd worden aan burgemeester en wethouders.

Beoogd resultaat:

1. Burgemeester en wethouders hebben geen Verklaring van geen bedenkingen (VVGB) van uw raad nodig als zij bij een omgevingsvergunning van het bestemmingsplan afwijken, tenzij minimaal vier leden van de gemeenteraad aangeven gebruik te willen maken van dat veto-recht en zo invloed behouden op de besluitvorming.
2. Burgemeester en wethouders kunnen besluiten een exploitatieplan vast te stellen of daarvan af te zien, bij het verlenen van een omgevingsvergunning waarbij van het bestemmingsplan afgeweken wordt.

- Voorgestelde beslissing :**
1. De bevoegdheid tot het afgeven alsmede de weigering van Verklaringen van geen bedenkingen (VVGB), zoals bedoeld in artikel 6.5 van het Besluit omgevingsrecht te delegeren aan het college.
Alle hiermee in verband staande projecten liggen voor de raadsleden (voorafgegaan van een brief van het college aan alle raadsleden) twee weken ter inzage met de mogelijkheid de besluitvorming aangaande de VVGB naar zich toe te trekken. Een VVGB is alsnog vereist indien binnen deze periode minimaal vier leden van de raad aangeven te willen besluiten over de afgifte van de VVGB.
 2. De bevoegdheid aangaande een exploitatieplan, behorend bij een omgevingsvergunning, waarin een planafwijkingsbesluit is opgenomen, te delegeren aan het college van burgemeester en wethouders.

Toelichting

Op 1 oktober 2010 is de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) in werking getreden. De Wabo integreert ongeveer 25 bestaande vergunningen- en ontheffingenstelsel op het gebied van het omgevingsrecht tot één omgevingsvergunning. De Wabo beoogt het voor burgers en bedrijven makkelijker en overzichtelijker te maken om voor een omschreven project de benodigde toestemming te krijgen. Voortaan kan één integrale aanvraag worden ingediend bij één bevoegd gezag (in beginsel burgemeester en wethouders), waarop één omgevingsvergunning wordt verleend met een gebundelde rechtsbescherming.

Het Wettelijk kader bij dit voorstel wordt gevormd door:

- Gemeentewet, artikel 156
- Algemene wet bestuursrecht, afdeling 10.1.2
- Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, artikel 2.27
- Besluit omgevingsrecht, artikel 6.5
- Wet ruimtelijke ordening, artikel 6.12

Projectbesluit bestaat niet meer

Onder de Wabo is het instrument 'projectbesluit' (om af te wijken van een bestemmingsplan) vervangen door het instrument 'omgevingsvergunning waarbij met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 3°, van de Wabo van het bestemmingsplan of de beheersverordening wordt afgeweken'. Dit is een wettelijke term waarvoor vooralsnog geen kortere benaming is. Gemakshalve wordt in de praktijk gesproken over de uitgebreide omgevingsvergunning, omdat er daarnaast ook een reguliere omgevingsvergunning bestaat voor de doorgaans kleinere bouwplannen. In het geval dat met een uitgebreide omgevingsvergunning van het bestemmingsplan wordt afgeweken, is een zogenoemde Verklaring van geen bedenkingen (VVGB) van de raad vereist.

Relatie omgevingsvergunning (Wabo) tot het bestemmingsplan (Wro)

Bij een uitgebreide omgevingsvergunning kan, net als bij het voormalige projectbesluit, ook worden afgeweken van het geldende planologische kader. De uitgebreide omgevingsvergunning kan in dit geval slechts worden verleend indien de activiteit niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening, er sprake is van een goede ruimtelijke onderbouw en de raad een VVGB heeft afgegeven. Het kan voor een beperkt project zijn, zoals de bouw van een enkele woning. Het kan ook gaan om een omvangrijk project. In theorie kun je met een uitgebreide omgevingsvergunning ook een woonwijk realiseren.

Voorbeelden

Ter indicatie geven wij enkele praktijkvoorbeelden waaruit de reikwijdte (en overlapping) van de reguliere en uitgebreide omgevingsvergunning blijkt en wanneer (juridisch gezien) een rol voor uw raad is weggelegd.

Voor reguliere aanvragen komen onder ander in aanmerking: "Uitbreiding van bestaande gebouwen op hetzelfde perceel". Dat kan dus een serre bij een woning zijn, maar ook een school die tweemaal zo groot wordt (het blijft wonderlijk genoeg een reguliere procedure). Het college is en blijft bevoegd te beslissen op de aanvraag. Een VVGB is wettelijk niet vereist. Uw raad mag natuurlijk wel een mening hebben over een reguliere aanvraag omgevingsvergunning. Maar de besluitvorming blijft bij ons college; dat is bij wet zo bepaald. Wij willen in dit kader wel benadrukken dat de beslistermijn bij reguliere aanvragen slechts 8 weken is en dat bij geen besluit de vergunning van rechtswege ontstaat.

Voor uitgebreide aanvragen komen onder ander in aanmerking: in de regel nieuwe gebouwen in strijd met bestemmingsplan, bijvoorbeeld één extra woning (Rijksstraatweg 207 loopt nu via een postzegelplanprocedure, maar had ook met een uitgebreide omgevingsprocedure gerealiseerd kunnen worden).

Ook uitbreidingen van boerenbedrijven in het buitengebied zullen ook snel in aanmerking komen voor een uitgebreide procedure (zie: ligboxenstal).

De raad kan dus alleen daadwerkelijke juridische invloed (beslissen over de VVGB) uitoefenen bij een uitgebreide procedure en dus niet bij een reguliere procedure. Dat is een elementair verschil. Het lastige is dat je de term 'regulier' niet in één adem kunt noemen met kleine bouwplannen en omgekeerd.

Omgevingsvergunning is een beschikking voor concreet bouwplan

De omgevingsvergunning is geen kaderstellend besluit, maar een beschikking. Een omgevingsvergunning is daarmee dus geen toetsingskader voor andere projecten die op de betrokken locatie worden uitgevoerd. De deels uitgekilde Wet ruimtelijke ordening blijft dan ook dé centrale wet voor het ruimtelijk ordeningsrecht. Die wet blijft voorzien in regels over kaderstellende en normatieve ruimtelijke plan- en besluitvorming op onder ander gemeentelijk niveau. Het belangrijkste bindende planologische kader is en blijft het bestemmingsplan, welke – ook met de komst van de Wabo – onverminderd wordt vastgesteld door de gemeenteraad. Dit geldt ook voor zogenoemde postzegelplannen.

Hiermee is dan ook meteen het verschil aangegeven tussen dat wat in de Wabo wordt geregeld en wat in de Wro. In het kader van de Wabo gaat het om concrete, uitvoeringsgerichte besluiten die op aanvraag van een burger, ontwikkelaar of overheid zelf worden afgedaan. In de Wro gaat het om algemene kaders, door de gemeenteraad te stellen in een structuurvisie en later in het bestemmingsplan. Die structuurvisies/bestemmingsplannen zijn dan weer het toetsingskader voor de verzoeken die in het kader van de Wabo worden ingediend.

Delegatie onder de WRO en Wro

Onder de voormalige Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO; tot 1 juli 2008) konden met name de grotere bouwplannen die niet in het bestemmingsplan pasten, mogelijk gemaakt worden met een *vrijstelling* van het bestemmingsplan. De zogenoemde 'artikel 19 procedure' was een bevoegdheid van de raad. Onder de Wet ruimtelijke ordening (Wro; 1 juli 2008 tot 1 oktober 2010) gold hetzelfde, met het verschil dat er geen sprake was van een vrijstelling maar van een projectbesluit.

In beide gevallen heeft de raad besloten in het belang van een snellere afhandeling van aanvragen om bouwvergunningen de betreffende bevoegdheid te delegeren aan burgemeester en wethouders (zie de raadsbesluiten van 25 april 2000 en 26 januari 2009). Bij een omgevingsvergunning kunnen burgemeester en wethouders afwijken van het bestemmingsplan zoals dat onder de Wet ruimtelijke ordening met een projectbesluit gebeurde. Het verschil is dat bij een uitgebreide omgevingsvergunning een VVGB van de raad is vereist alvorens burgemeester en wethouders de omgevingsvergunning kunnen afgeven.

Wabo; nieuw delegatiebesluit nodig

Met de inwerkingtreding van de Wabo zijn de eerdere delegatiebesluiten alleen geldig voor (de enkele nog lopende) plannen die onder dat oude regiem zijn ingediend. Aanvragen om omgevingsvergunning ingediend op of na 1 oktober 2010 vallen zonder meer onder het regiem van de Wabo. Om de vaste lijn met betrekking tot delegatie van de bevoegdheid aangaande bouwplannen eventueel door te zetten, is een nieuw delegatiebesluit van uw raad benodigd.

Wij benadrukken dat uw gemeenteraad enkel en alleen bevoegd is te besluiten over de afgifte van de VVGB en dus niet over de afgifte (of weigering) van de uitgebreide omgevingsvergunning. Dat is een wettelijke bevoegdheid van burgemeester en wethouders; of in uitzonderlijke gevallen een bevoegdheid van Gedeputeerde Staten of de Minister van Infrastructuur & Milieu (Voorheen: VROM).

Het gaat hier zeker niet om tientallen uitgebreide omgevingsvergunningen per jaar waarover uw raad zich zal moeten buigen in het kader van de beslissing omtrent de VVGB. Het zal eerder in de orde zijn van enkele malen per jaar. Zo is er sinds 1 oktober 2010 (datum inwerkingtreding Wabo) tot nu toe één geval bekend (bouwplan oprichten ligboxenstal, Zuidlaarderweg 73; maatschap Hoenderken). Toch is het van belang om in die gevallen te be-

zien of het inhoudelijk/procesmatig nodig/wenselijk is dat de raad zich over ieder afzonderlijk verzoek buigt.

Argumenten voor delegatie

1. Afdeling 3.4 Awb is van toepassing

De in de Wabo gestelde beslistermijn van 26 weken lijkt ruim voldoende, echter het betreft hier over het algemeen complexere projecten die enige voorbereidings- en toetsingstijd vergen. Daarbij is Afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht op deze procedure van toepassing. Dit houdt in dat de ontwerpbeschikking gedurende 6 weken, na publicatie, ter inzage ligt. Eventuele zienswijzen evenals de reactie van het college erop dienen te worden betrokken bij het al dan niet verlenen van een VVGB.

2. De huidige raadsyclus legt een groot beslag op de beschikbare termijn.

Een aanvraag zal in principe tweemaal aan uw raad moeten worden voorgelegd alvorens kan worden besloten tot het afgeven van een VVGB (eenmaal voor publicatie en indien zienswijzen worden ingediend ook daarna nog een keer). De raadsyclus bedraagt ongeveer 6 weken. Als hier de tijd voor het aanleveren van een raadsvoorstel en de besluitvorming van het college over dat raadsvoorstel bij opgeteld wordt, blijkt de periode van 26 weken vanaf de aanvraag uitgebreide omgevingsvergunning tot de verlening ervan (inclusief de VVGB van de raad) in de praktijk snel te kort.

3. Overschrijding termijn; kans op verbeuren dwangsom

De in de Wabo gestelde termijn van 26 weken is een termijn van orde. Indien deze termijn niet wordt gehaald heeft dit geen consequenties voor de omgevingsvergunning; in die zin dat er geen vergunning van rechtswege ontstaat. Een klant kan bij overschrijding van die termijn echter wel een beroep doen op de "Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen" en op die wijze in aanmerking komen voor een vergoeding vanwege het uitblijven van een besluit (en daarnaast een besluit afdwingen via de rechter).

4. Klant maakt keuze tussen uitgebreide omgevingsvergunning of bestemmingsplan indien de klant voor hetzelfde plan in schetsfase groen licht heeft.

Indien het bestuursorgaan een concreet schetsplan positief beoordeelt dan kan zij vervolgens niet van de initiatiefnemer eisen een bestemmingsplanprocedure te doorlopen in plaats van een uitgebreide procedure (Wabo). Als de initiatiefnemer een aanvraag omgevingsvergunning indient voor een project overeenkomstig het schetsplan waarvoor hij groen licht heeft gekregen, dan kun je zo'n aanvraag niet weigeren op het enkele feit dat een bestemmingsplanprocedure de voorkeur heeft." De initiatiefnemer maakt dus uiteindelijk zelf die keuze. Ons college is desondanks van mening dat grotere ontwikkelingen via een bestemmingsplan moeten worden geregeld. Dat instrument biedt meer mogelijkheden voor flexibiliteit, maar ook beheersbaarheid en kent meer juridische waarborgen. Aangezien dit ook voor een klant voordelen kan hebben, zal deze voorkeur bij grotere projecten dan ook zeker richting klanten worden gecommuniceerd.

Los van de extra administratieve en bestuurlijke lasten, zou het gelet op het vorenstaande ons inziens wenselijk zijn om mogelijke juridische en financiële risico's te beperken door gevallen van categorieën aan te wijzen waarvoor een VVGB niet is vereist dan wel een algemene Verklaring. De wet voorziet in die mogelijkheid.

Kanttekening

Bij een volledige en onvoorwaardelijke VVGB zou uw raad juridisch gezien geen enkele invloed meer op de besluitvorming aangaande aanvragen om uitgebreide omgevingsvergunningen. De vraag is of dat wenselijk is. Zoals gesteld kan een uitgebreide omgevingsvergunning een beperkt, maar ook een omvangrijk project omvatten. Wij zijn van mening dat uw raad bij welk bouwplan dan ook met de mogelijkheid moet behouden om zelf te beslissen over de afgifte van de VVGB en zo invloed te behouden op de besluitvorming.

Conclusie

Om vertraging in planontwikkelingen te voorkomen, voor een verbeterde dienstverlening naar burgers en klanten toe en een vermindering van de administratieve lasten kunt u als raad een algemene verklaring van geen bedenkingen afgeven. De afwikkeling van de aanvraag om uitgebreide omgevingsvergunningen ligt dan volledig bij ons college.

Vanwege de onbegrensde reikwijdte van de uitgebreide omgevingsvergunning leggen wij alle individuele verzoeken gedurende een termijn van twee weken voor de raadsleden ter inzage. Raadsleden kunnen dan zelf aangeven (door het plaatsen van een handtekening op een lijst) of zij een ontwikkeling dermate belangrijk vinden om hierbij betrokken te worden.

Een sterk vergelijkbaar systeem werd ook gebruikt in de periode 2000 – 2008 aangaande delegatie van de bevoegdheid te beslissen op een vrijstellingsverzoek ex artikel 19, lid 1 WRO. De raad besliste ook toen met een minimum aantal van 4 raadsleden per geval of een verzoek ter uitvoering bij het college bleef of dat de raad het naar zich toe trok.

Dat goed werkende systeem is ons inziens een zeer goede balans tussen enerzijds een vlotte afhandeling daar waar het kan en anderzijds altijd de mogelijkheid voor de raad (met een minimum van 4 raadsleden) het plan alsnog naar zich toe te trekken. Indien ons college voornemens is de gevraagde uitgebreide omgevingsvergunning te weigeren (en dus sowieso geen VVGB van uw raad nodig is), zal ook eerst uw raad op gelijke wijze geconsulteerd worden. Hoewel wij bevoegd zijn om te beschikken op de aanvraag omgevingsvergunning, zijn wij van mening eerst bij uw raad daarover advies in te winnen.

Delegatie exploitatieplan

Op basis van de Invoeringswet Wabo is artikel 6.12 Wet ruimtelijke ordening (Wro) gewijzigd. Eén van de wijzigingen is de verplichting tot kostenverhaal. De verplichting gold al voor onder andere bestemmingsplannen en nu ook voor omgevingsvergunningen voor het afwijken van het bestemmingsplan (voormalig projectbesluit). Bij elk besluit waarvoor deze verplichting geldt, moet uw raad steeds een afzonderlijk besluit nemen om wel of geen exploitatie vast te stellen.

Geen exploitatieplan hoeft te worden vastgesteld indien het kostenverhaal anderszins verzekerd is, bijvoorbeeld door een *anterieure overeenkomst* te sluiten met initiatiefnemer wat doorgaans in de praktijk het geval is. De raad moet in zo'n geval wél expliciet besluiten om af te zien van het vaststellen van een exploitatieplan.

De bevoegdheid tot het al dan niet vaststellen van een exploitatieplan ligt bij uw raad en de bevoegdheid tot het verlenen van een omgevingsvergunning (dus niet de afgifte van de VVGB) ligt zoals eerder vermeld weer bij ons college. Merkwaardig genoeg stelt de wetgever wel als eis dat beide besluiten gelijktijdig worden genomen.

In artikel 6.12, lid 3 Wro wordt de mogelijkheid geopend dat de raad de bevoegdheid tot besluitvorming omtrent een exploitatieplan bij het verlenen van een omgevingsvergunning delegeert aan het college van burgemeester en wethouders. Gelet op de verschillende vergadercyclussen van uw raad en ons college en het praktische belang dat besluitvorming aangaande de omgevingsvergunningen en exploitatievergunningen in één hand blijven, stellen wij u voor om van deze mogelijkheid gebruik te maken.

Voorgestelde beslissing

1. De bevoegdheid tot het afgeven alsmede de weigering van Verklaringen van geen bedenkingen (VVGB), zoals bedoeld in artikel 6.5 van het Besluit omgevingsrecht te delegeren aan het college.
Alle hiermee in verband staande projecten liggen voor de raadsleden (voorafgegaan van een brief van het college aan alle raadsleden) twee weken ter inzage met de mogelijkheid de besluitvorming aangaande de VVGB naar zich toe te trekken. Een VVGB is alsnog vereist indien binnen deze periode minimaal vier leden van de raad aangeven te willen besluiten over de afgifte van de VVGB.
2. De bevoegdheid aangaande een exploitatieplan, behorend bij een omgevingsvergunning, waarin een planafwijkingbesluit is opgenomen, te delegeren aan het college van burgemeester en wethouders.

De besluiten onder 1 en 2 treden in werking wanneer een dag is verstreken sinds de publicatie van deze besluiten. De op dit voorstel betrekking hebbende stukken liggen voor u ter inzage.

Haren, 20 september 2011

burgemeester en wethouders,

secretaris

burgemeester