

Informatienota voor de raad

Datum 28 juli 2023

Onderwerp	Proces adviesrecht Gemeenteraad
Versienummer	V .

Informant Marijn Seuters
Afdeling Raadsgriffie / Raadswerkgroep Omgevingswet
Telefoon 038 498 2319
Email M.Seuters@zwolle.nl
Bijlagen 1. Schema bindend advies

Wij stellen u voor kennis te nemen van:

Het proces waarmee invulling gegeven gaat worden aan het bindend adviesrecht van de Gemeenteraad.

Datum 28 juli 2023

[Toelichting op het voorstel](#)

Inleiding

De Omgevingswet biedt de gemeenteraad de mogelijkheid om invulling te geven aan (een bindend) adviesrecht. Dit adviesrecht kan worden gegeven wanneer de activiteit waarvoor een vergunning wordt aangevraagd afwijkt van het Omgevingsplan, de zogenaamde buitenplanse omgevingsplanactiviteiten. [Op 7 februari 2022](#) heeft de (vorige) raad een lijst met categorieën vastgesteld met daarin gevallen wanneer de raad in Zwolle bindend advies wil uitbrengen. Zie hier een uitwerking van in bijgaand schema (bijlage 1). Het advies van de gemeenteraad is bindend: bij een negatief advies zal het college van burgemeester en wethouders de vergunning moeten weigeren; bij een positief advies de vergunning moeten verlenen. Bij een vergunningsaanvraag die wel past in het (aanstaande) omgevingsplan kan geen sprake zijn van bindend adviesrecht voor de raad. De raad heeft voor deze gevallen geen bevoegdheid en wordt hierin niet betrokken.

Met deze nota wordt u geïnformeerd over de wijze waarop organisatie, college en griffie het mogelijk willen maken om tijdig te kunnen besluiten over vergunningsaanvragen waarop het adviesrecht van toepassing is.

Kernboodschap

Deze nota geeft de gemeenteraad inzicht in het proces om binnen de reguliere vergunningsprocedure van acht weken, of zo snel mogelijk invulling te kunnen geven aan het (bindende) adviesrecht.

Toelichting

Besluitvormingstermijn omgevingsvergunning onder de Omgevingswet:

Onder de Omgevingswet geldt het uitgangspunt om binnen acht weken op een vergunningaanvraag (van inwoners of bedrijven etc) te beslissen; ook voor de gevallen waarbij de raad heeft bepaald dat zij eerst bindend advies wil uitbrengen. Dit betekent dat zowel college als raad binnen die acht weken het besluit moet kunnen nemen met inbegrip van het bindend advies.

Wel heeft het college de mogelijkheid om deze beslistermijn éénmalig met zes weken te verlengen tot een totaal van 14 weken. Dit besluit tot verlenging van de reguliere procedure moet steeds per geval worden genomen door het college. Een snelle afhandeling van een vergunningsaanvraag binnen de reguliere procedure van acht weken past bij de professionele en inwonergerichte dienstverlening die wij en de Omgevingswet voorstaat. Daarom stellen wij ons op het standpunt dat deze verlenging van een procedure de uitzondering in plaats van de regel moet zijn.

Overschrijden van de beslistermijn van acht weken of eventueel na verlenging van 14 weken is niet fataal. Er ontstaat geen vergunning van rechtswege. Als de raad het advies niet tijdig geeft binnen de afgesproken termijn, mag het college het besluit zonder dat advies nemen. Een vergunningsaanvrager kan bij niet tijdig beslissen op de aanvraag de gemeente in gebreke stellen, onder oplegging van een dwangsom. De gemeente heeft dan twee weken de tijd om alsnog een beslissing te nemen. Gebeurt dat niet, dan gaat de dwangsom automatisch lopen. Zodra de dwangsom gaat lopen, kan de aanvrager ook een besluit afdwingen via de rechter door direct beroep in te stellen.

Datum 28 juli 2023

Het proces in de Zwolse praktijk

Op basis van de vergunningsaanvragen die gedaan zijn in 2021 en 2022 is bijgehouden op hoeveel gevallen het adviesrecht volgend jaar van toepassing zal zijn. Op basis van de categorieën zoals die door de raad onder het adviesrecht zijn gebracht is de verwachting dat de raad in Zwolle ca. 20 keer per jaar een advies gaat uitbrengen. Na inwerkingtreding van de wet moet blijken in hoeverre deze verwachting uitkomt.

De ideale situatie is dat het vergunningsproces zodanig wordt ingericht, dat de beslistermijn van acht weken kan worden gehaald. Om de gewenste 8 weken te kunnen halen zullen interne procedures parallel gaan lopen. Hiertoe zien we de volgende twee mogelijke situaties ontstaan binnen de Zwolse vergaderwijze.

Optie 1: 8 weken termijn, advies zonder raadsdebat rechtstreeks geagendeerd voor een besluitvormingsronde

Actie	Weken in vergunningprocedure:
Griffie ontvangt bericht over aanstaand advies van de afdeling vergunning (onderwerp, + korte inhoudelijke toelichting) en consulteert bestuurscommissie raad over wijze behandelen.	Week 3
Concept vergunning plus concept advies in pfo- College en in overdracht naar raad (spoedprocedure)	Week 6
Besluitvormingsronde raad / advies naar college	Mogelijk in week 8 t/m 10
Besluit college – bekendmaking besluit	Mogelijk in week 8 t/m 10
Totaal aantal weken	Max 10

De raad kent in het gunstigste geval eens per drie weken een besluitvormingsronde. De leden van de bestuurscommissie adviesrecht (zie pagina 45) zullen in week 3, of zo snel mogelijk, samen met de griffie en zo nodig de agendacommissie bepalen of het advies rechtstreeks voor besluitvorming dient te worden geagendeerd of dat een raadsdebat noodzakelijk is. Het is in de Zwolse vergaderwijze ook mogelijk om tijdens besluitvormingsronden korte debatten te houden over de adviezen die rechtstreeks voor besluitvorming worden geagendeerd.

Datum 28 juli 2023

Ook zal er incidenteel, dus per geval te beoordelen, bij het (net) niet halen van de acht weken termijn besloten moeten worden tot een verlenging van de vergunningsprocedure met de eerdergenoemde zes weken. Dit geldt in ieder geval voor de aanvragen die in bovenstaand schema een besluit krijgen in week 9 of 10.

Optie 2: 14 weken termijn, met raadsdebat voorafgaand aan besluitvormingsronde

Onderstaand de andere mogelijkheid. Namelijk dat een raadsdebat over een advies gewenst is voordat uw raad een besluit kan nemen over het advies. Het proces ziet er dan als volgt uit:

Actie	Weken in vergunningprocedure
Griffie ontvangt bericht over aanstaand advies van de afdeling vergunning (onderwerp, + korte inhoudelijke toelichting) en consulteert bestuurscommissie raad over wijze behandelen.	Week 3
Concept vergunning plus concept advies in pfo- College en in overdracht naar raad (spoedprocedure)	Week 6
Indien nodig stemt griffie af met met bestuurscommissie raad over behandeling advies in Raadsdebat	Week 6 of 7
Raadsdebat	Valt mogelijk in week 8 t/m 11
Besluitvormingsronde raad /advies naar college	Valt mogelijk in week 9 t/m 12
Besluit college – bekendmaking besluit	Mogelijk in week 9 t/m 12
Totaal aantal weken	Max 12

In die gevallen zullen we de acht weken termijn zeker niet halen. Zodra een advies geagendeerd zal worden voor een raadsdebat zal er door het college besloten moet worden tot een verlenging van de vergunningsprocedure met de eerdergenoemde zes weken, tot een totaal van 14 weken.

Datum 28 juli 2023

Wat helpt om de gestelde termijnen te halen:

Gemeenteraad betrokken voorafgaand aan vergunningaanvraag

Bij veel ruimtelijke initiatieven is sprake van vooroverleg. Dit overleg gaat vooraf aan het indienen van de officiële vergunningaanvraag en doorloopt het proces voor Nieuwe Ruimtelijke Initiatieven (NRI). Bij grotere gebiedsontwikkelingen heeft de raad via een startnotitie en gebiedsvisie al uitgangspunten bepaald. Bij binnenstedelijke ontwikkellocaties >30 woningen wordt de raad geïnformeerd via een informatienota met startnotitie. Bij veel grotere ontwikkelingen is de gemeenteraad dus over het algemeen al betrokken voordat de vergunningaanvraag wordt ingediend. Veel van deze adviesgevallen kunnen daarom, zo is de inschatting, rechtstreeks worden geagendeerd voor besluitvorming. Overigens ligt de keuze voor het doorlopen van het NRI proces formeel bij de aanvrager. Vooroverleg via het NRI proces is goed gebruik bij de meeste in Zwolle actieve ontwikkelaars.

Ook komt het vaak voor dat bij grotere ontwikkelingen geen sprake is van een vergunningaanvraag, maar van een wijziging bestemmingsplan, straks omgevingsplan. In dat laatste geval is het altijd de gemeenteraad die het nieuwe Omgevingsplan vaststelt, in die gevallen is het adviesrecht dus ook niet van toepassing.

Een raadscommissie adviesrecht die in voorkomende gevallen besluiten kan nemen over adviezen

Tijdens schoolvakanties vergadert de gemeenteraad niet. Dat betekent over het algemeen dat de termijnen van de raad uit vorige tabellen met één, twee of soms meerdere weken worden verlengd. Veelal zullen dus schoolvakanties leiden tot een overschrijding van de termijn, wat door een besluit van verlenging tot 14 weken kan worden ondervangen. Problematischer worden die vergunningsaanvragen die vlak voor of tijdens het zomerreces worden ingediend en waarop het adviesrecht van toepassing is. Hier kan de wachttijd op een besluit oplopen tot langer dan 14 weken. Dit zal sporadisch voorkomen, toch willen de dit voorkomen.

Een aanvullende mogelijkheid om de langere doorlooptijden te voorkomen is het instellen van een raadscommissie, een zogenaamde bestuurscommissie op grond van artikel 83 van de Gemeentewet. De commissie kan van de raad de bevoegdheid gemandateerd krijgen om namens de raad te besluiten over deze adviezen. Ook de raad zelf blijft uiteraard bevoegd.

Voordeel van een commissie is dat zij relatief snel bij elkaar kan komen en niet gebonden is aan het vergaderschema van de gemeenteraad. Deze raadscommissie vergadert uiteraard in openbaarheid en kan bijeenkomen in de uitzonderlijke gevallen wanneer de termijnen door vergadervrije periodes onwenselijk lang overschreden dreigen te worden.

Deze commissie dient bij het nemen van besluiten recht te doen aan de verhoudingen in de gemeenteraad en kan bemenst worden door de woordvoerders ruimtelijke ordening/ leefomgeving van de raad. De werkwijze van de commissie dient verder uitgewerkt te worden in een verordening. Uw raad beslist over het instellen van een dergelijke commissie en krijgt hiertoe een voorstel met bijbehorende verordening voorgelegd.

In beginsel loopt de besluitvorming over adviezen via de besluitvormende raad. En als dat niet tijdig lukt kan deze commissie bijeengeroepen worden. Het is in ieder geval mogelijk om voor voorkomende gevallen een dergelijke commissie, als optie, achter de hand te hebben. Het maakt de raad meer

Datum 28 juli 2023

adaptief en stelt ons in staat om te voorkomen dat inwoners en bedrijven langer dan wettelijk voorgeschreven op een vergunning moeten wachten.

Bij deze commissie hoort wel een disclaimer. Op dit moment is helaas nog niet met zekerheid te zeggen dat deze commissie op grond van de Gemeentewet en de Omgevingswet deze besluiten mag nemen namens de raad. Geraadpleegde juristen verschillen van opvatting of deze bevoegdheid gemandateerd mag worden. Op dit moment blijkt er nog onvoldoende jurisprudentie te bestaan om een definitief oordeel te kunnen geven. We werken dit najaar een voorstel uit om deze commissie in te stellen en volgen na inwerkingtreding van de Omgevingswet de jurisprudentie hierover.

Wijze van informeren over de restcategorie

In de inleiding van deze nota worden twee situaties beschreven. Een vergunningsaanvraag die wel past in het (aanstaande) omgevingsplan en waar dus geen sprake is van het bindend adviesrecht voor de raad. Zie categorie 1 in bijlage 1. De raad heeft voor deze gevallen geen bevoegdheid en wordt hierin niet betrokken. Het college is bevoegd gezag.

De situatie waarin een vergunningsaanvraag niet past binnen het Omgevingsplan en waarvan de raad gezegd heeft dat het adviesrecht van toepassing geldt als categorie 2 in bijlage 1. Hoe de raad hier invulling aan kan geven is in deze nota uitgewerkt.

Er zal ook een categorie met gevallen bestaan waarvan de vergunningaanvraag niet past binnen het omgevingsplan en waarvan de raad niet heeft vastgelegd dat het adviesrecht van toepassing is. Dit zijn de categorie 3 gevallen in bijlage 1.

Voor deze gevallen heeft de raad geen formele positie en zal participatie niet verplicht zijn. De raad heeft in deze gevallen op voorhand geen rol. Het college is bevoegd gezag. Het is echter wel wenselijk dat de raad kennis kan nemen van deze ontwikkelingen zodat hierover nadere vragen gesteld kunnen worden of ongevraagd een niet-bindend advies aan het college gegeven kan worden. De raad zal dus wel over deze gevallen worden geïnformeerd, zodat de raad gevoel krijgt bij waar de raad wel en niet over gaat. Deze gevallen worden als ingekomen stuk aan de agenda van de besluitvormingsronde toegevoegd met het voorstel om hier kennis van te nemen.

Financiën

Dit voorstel heeft geen gevolgen voor de begroting.

Communicatie

N.v.t.

Vervolg

De raad ontvangt een voorstel voor het instellen van de bestuurscommissie adviesrecht Omgevingswet met raads- en burgerleden.

In overleg met de raadswerkgroep Omgevingswet wordt op 17 oktober een technische briefing georganiseerd waarin de raadsleden onder andere gelegenheid krijgen om te oefenen met het beschreven proces aan de hand van enkele casussen. Ook is eerder afgesproken om de werkwijze en gevallen die in aanmerking komen voor bindend advies na een half jaar na inwerkingtreding te evalueren.



voorstel

Zwolle

Datum

28 juli 2023

Openbaarheid

Dit voorstel is openbaar.