

Raadsvoorstel

Agendapunt: 8

**Onderwerp**

Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en ruimtelijke ordening

Datum voorstel  
26 oktober 2010

Datum raadsvergadering  
14 december 2010

Bijlagen

Ter inzage

-Raadsbesluit 17 december 2002  
-Raadsbesluit 29 september 2009

Aan de gemeenteraad,

**0. Samenvatting**

Op 1 oktober 2010 is de Wabo<sup>1</sup> in werking getreden. Onder de huidige regelgeving (wet ruimtelijke ordening) heeft de gemeenteraad op 29 september 2009 de bevoegdheid voor het nemen van een projectbesluit en ten behoeve daarvan een exploitatieplan vast te stellen, gedelegeerd aan ons college. Onder de Wabo wordt het college bevoegd voor het nemen van projectbesluiten waarbij de gemeenteraad een verklaring van geen bedenkingen moet afgeven. Om de huidige werkbare werkwijze voort te zetten, is het wenselijk vergelijkbare doch nieuwe besluiten te nemen.

**1. Wat is de aanleiding / wat is het probleem?**

Met de inwerkingtreding van de Wabo verandert ook de op 1 juli 2008 in werking getreden Wro. In de Wro is het gemeentelijk bestemmingsplan het belangrijkste instrument in de ruimtelijke ordening. De invoering van de Wabo verandert dit niet. Wel verdwijnt het in artikel 3.10 Wro opgenomen projectbesluit. Met het projectbesluit kon de gemeenteraad ten behoeve van de verwezenlijking van een project van gemeentelijk belang een projectbesluit nemen. Deze bevoegdheid kon de gemeenteraad delegeren aan burgemeester en wethouders. Van deze bevoegdheid heeft uw raad op 29 september 2009 gebruik gemaakt onder de voorwaarde van het melden van elke aanvraag om een projectbesluit aan de Commissie Ruimte<sup>2</sup>. In de praktijk is van de projectbesluitbevoegdheid nagenoeg geen gebruik van gemaakt. Er is tot nu toe één projectbesluit genomen. Met de inwerkingtreding van de Wabo is het projectbesluit uit de Wro verdwenen, maar hiervoor is een vergelijkbaar instrument in de plaats gekomen (opgenomen in artikel 2.12, eerste lid, onder a, sub 3<sup>o</sup> Wabo). Het gaat om de omgevingsvergunning waarbij tevens buitenplannen wordt afgeweken van het bestemmingsplan: het Wabo-projectbesluit. Hieronder wordt in het kort ingegaan op de Wabo en beargumenteren wij waarom het wenselijk is om een besluit te nemen zodat burgemeester en wethouders ten aanzien van het Wabo-projectbesluit kunnen beslissen zonder een verklaring van geen bedenkingen van de gemeenteraad.

<sup>1</sup> Wet algemene bepalingen omgevingsrecht.

<sup>2</sup> Vóór de inwerkingtreding van de Wro op 1 juli 2008, gold de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO). Deze wet kende in artikel 19, eerste lid, de bevoegdheid van de gemeenteraad om vrijstelling te verlenen van een bestemmingsplan. Deze raadsbevoegdheid delegerde u bij raadsbesluit van 17 december 2002 aan ons college (onder de voorwaarde van melding van elk vrijstellingsverzoek aan de Commissie Ruimte).

**Ambtelijke bijstand:** J. Bolt

### Bevoegd gezag Wabo.

De Wabo voegt circa 25 vergunningstelsels samen en regelt dat voor een project (dat kan bestaan uit één of meer activiteiten) kan worden volstaan met één integrale omgevingsvergunning. In de meeste gevallen is het college van burgemeester en wethouders van de gemeente waarin het project plaatsvindt het bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning. Een uitzondering wordt gemaakt wanneer er sprake is van een provinciaal of nationaal belang, dan zijn gedeputeerde staten of de minister bevoegd.

### Procedure omgevingsvergunning.

De Wabo kent twee procedures voor de voorbereiding van de omgevingsvergunning:

1. de reguliere voorbereidingsprocedure en
2. de uitgebreide voorbereidingsprocedure.

Beide procedures zijn een uitwerking van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en dienen daarom te worden gelezen in samenhang met de bepalingen in de Awb: de reguliere voorbereidingsprocedure samen met de bepalingen in hoofdstuk 4 Awb; de uitgebreide procedure samen met de bepalingen in afdeling 3.4 Awb (uniforme openbare voorbereidingsprocedure).

De beslistermijn bij de reguliere voorbereidingsprocedure bedraagt 8 weken, met de mogelijkheid om deze termijn eenmaal met ten hoogste 6 weken te verlengen. Overschrijding van de beslistermijn leidt tot een omgevingsvergunning van rechtswege. De wetgever heeft hiervoor gekozen om tijdige besluitvorming te bevorderen. Bij een vergunning van rechtswege is de omgevingsvergunning conform de aanvraag verleend. Bij een omgevingsvergunning die met de reguliere voorbereidingsprocedure tot stand is gekomen, geldt eerst de bezwaarschriftenprocedure alvorens beroep kan worden ingesteld bij de rechtbank en vervolgens hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRS).

De beslistermijn bij de uitgebreide voorbereidingsprocedure bedraagt 26 weken, met de mogelijkheid om deze termijn eenmaal met ten hoogste 6 weken te verlengen. De termijn waarbinnen het bevoegd gezag dient te beslissen is geen fatale termijn. Er ontstaat dus geen vergunning van rechtswege. Bij een omgevingsvergunning die met de uitgebreide voorbereidingsprocedure tot stand is gekomen, kan direct beroep worden ingesteld bij de rechtbank en vervolgens hoger beroep bij de ABRS. Er wordt dus geen bezwaarschriftenprocedure doorlopen.

Hoofdreel is dat de reguliere voorbereidingsprocedure van toepassing is als de uitgebreide voorbereidingsprocedure niet is voorgeschreven. Wanneer de uitgebreide voorbereidingsprocedure is voorgeschreven staat in artikel 3.10 e.v. Wabo.

### Afwijken van het bestemmingsplan.

Een aanvraag omgevingsvergunning voor bouwen wordt getoetst aan het bestemmingsplan. Wanneer het hiermee strijdig is, kan het worden geweigerd of kan de omgevingsvergunning worden verleend in afwijking van het bestemmingsplan. Het kan daarbij gaan om :

- binnenplans afwijken<sup>3</sup>: een afwijking die reeds in het bestemmingsplan is opgenomen als bevoegdheid (deze volgt de reguliere voorbereidingsprocedure);

<sup>3</sup> Binnenplanse afwijking (was de binnenplanse ontheffing onder de Wro en daarvoor de binnenplanse vrijstelling onder de WRO).

- buitenplans afwijken<sup>4</sup>: een afwijking die valt onder de gevallen genoemd in het Besluit omgevingsrecht (deze volgt de reguliere voorbereidingsprocedure);
- tijdelijk afwijken<sup>5</sup>: een afwijking die in strijd is met het bestemmingsplan maar waarvoor een tijdelijke omgevingsvergunning kan worden verleend (deze volgt de uitgebreide voorbereidingsprocedure);
- buitenplanse afwijking<sup>6</sup>: het Wabo-projectbesluit, geregeld in artikel 2.12, eerste lid, onder a, sub 3<sup>o</sup> Wabo; een activiteit in strijd met het bestemmingsplan (deze volgt de uitgebreide voorbereidingsprocedure).

#### De buitenplanse afwijking; het Wabo-projectbesluit.

Met de komst van de Wabo "verhuist" het projectbesluit van de Wro<sup>7</sup> naar de Wabo (artikel 2.12, eerste lid, onder a, sub 3<sup>o</sup>). Als gevolg van deze overgang naar de Wabo verandert het karakter van het projectbesluit. Het projectbesluit in de Wro had een tweezijdig karakter. Enerzijds was het een beschikking waarmee ter verwezenlijking van een bepaald project wordt toegestaan om af te wijken van een bestemmingsplan. Tegelijkertijd was het projectbesluit vergelijkbaar met een kaderstellend besluit waarin regels zijn opgenomen die bouw- en gebruiksmogelijkheden geven voor de in het besluit betrokken gronden, waarmee het besluit onderdeel wordt van het toetsingskader voor toekomstige aanvragen om vergunning voor bouwprojecten die nog kunnen worden toegerekend tot hetzelfde project als waarvoor het projectbesluit is genomen. Het Wabo-projectbesluit heeft uitsluitend nog het karakter van een beschikking waarmee een concrete planologische activiteit wordt toegestaan, vergelijkbaar met artikel 19, eerste lid, WRO en is dus beperkter toepasbaar dan het Wro-projectbesluit.

#### Verklaring van geen bedenkingen door de gemeenteraad.

Voor het Wabo-projectbesluit is in het Besluit omgevingsrecht (Bor) bepaald dat een dergelijke omgevingsvergunning slechts kan worden verleend nadat de gemeenteraad heeft verklaard dat hij daartegen geen bedenkingen heeft. Een verklaring van geen bedenkingen kan alleen worden geweigerd in het belang van een goede ruimtelijke ordening.<sup>8</sup> De bevoegdheid tot het verlenen van een omgevingsvergunning ligt bij burgemeester en wethouders. Als de gemeenteraad een verklaring van geen bedenkingen moet afgeven dient daarvoor de in artikel 3.11 Wabo voorgeschreven procedure te worden gevolgd die uit de volgende stappen bestaat:

- burgemeester en wethouders sturen de gemeenteraad zo spoedig mogelijk een exemplaar van de aanvraag met bijbehorende stukken;
- de gemeenteraad kan eventuele aanvullende gegevens bij burgemeester en wethouders opvragen, voor zover dit nodig is voor de beoordeling van de aanvraag. De gemeenteraad, die de verklaring van geen bedenkingen moet afgeven, kan ook nog verzoeken om een verlenging van de beslistermijn;
- de gemeenteraad zendt een ontwerp-verklaring van geen bedenkingen aan burgemeester en wethouders: deze ontwerp-verklaring van geen bedenkingen wordt tegelijk met het ontwerp-besluit ter inzage gelegd;
- zienswijzen en adviezen naar aanleiding van de ontwerp-verklaring van geen bedenkingen worden onverwijld naar de gemeenteraad gestuurd;
- de gemeenteraad geeft de definitieve verklaring van geen bedenkingen af;

<sup>4</sup> Buitenplanse afwijking (was de buitenplanse ontheffing artikel 3.23 Wro en artikel 4.1.1. Bro en daarvoor de vrijstelling artikel 19, lid 3, WRO).

<sup>5</sup> Tijdelijke afwijking (was de tijdelijke ontheffing artikel 3.22 Wro en daarvoor artikel 17 WRO).

<sup>6</sup> Buitenplanse afwijking (was voorheen het projectbesluit artikel 3.10 Wro, en daarvoor de vrijstelling artikel 19, eerste en tweede lid, WRO).

<sup>7</sup> Met de inwerkingtreding van de Wabo is artikel 3.10 Wro vervallen.

<sup>8</sup> Artikel 6.5, tweede lid, Bor.

burgemeester en wethouders nemen een besluit met inachtneming van de door de gemeenteraad afgegeven verklaring van geen bedenkingen.

Deze procedure, waarbij al snel tweemaal een beslismoment voor de gemeenteraad bestaat, dient te worden doorlopen binnen de totale beslistermijn van 26 weken. Dit betekent een vertraging in de procedure, waarbij er, ook gezien het vergaderschema van de gemeenteraad, een aanzienlijke kans bestaat dat de wettelijke termijn van 26 weken niet kan worden gehaald.

Aanwijzing gevallen waarin geen verklaring van geen bedenkingen is vereist

In artikel 6.5, derde lid, van het Besluit omgevingsrecht (Bor) wordt de mogelijkheid geboden aan de gemeenteraad om een lijst van categorieën vast te stellen waarbij een verklaring van geen bedenkingen niet is vereist. Uw raad wordt voorgesteld een dergelijk besluit te nemen. In die gevallen zijn burgemeester en wethouders zelf bevoegd te beoordelen of een activiteit in overeenstemming of in strijd is met een goede ruimtelijke ordening. De argumenten hiervoor worden hieronder genoemd.

*1. De bevoegdheid tot het nemen van een projectbesluit op grond van de Wro is ook gedelegeerd aan het college.*

Deze bevoegdheid is op 29 september 2009 door uw raad gedelegeerd aan het college, analoog aan de daarvoor bestaande bevoegdheid tot het nemen van besluiten over de toepassing van artikel 19, eerste lid, WRO (sinds 17 december 2002 aan het college gedelegeerd). Een projectbesluit onder de Wro is, zoals hiervoor uiteengezet, een verdergaand figuur, dan het Wabo-projectbesluit. Met een Wabo-projectbesluit wordt een concreet project mogelijk gemaakt, maar het bestemmingsplan blijft het planologische toetsingskader.

*2. Besluitvorming is aan termijnen gebonden waarbij een dwangsom opgelegd kan worden bij niet tijdig beslissen.*

De in de Wabo genoemde termijn van 26 weken lijkt ruim, maar het gaat hier in de regel om complexere projecten die enige voorbereidings- en toetsingstijd vergen. Daarbij is afdeling 3.4 Awb op deze procedure van toepassing. Dit houdt in dat het ontwerp-besluit gedurende 6 weken ter visie ligt. Verder dient de procedure te worden gevolgd in verband met het afgeven van een verklaring van geen bedenkingen door de gemeenteraad. Gelet op de vergadercyclus van de gemeenteraad kan dit problemen opleveren. Weliswaar is er geen sprake van fatale termijnen maar een klant kan bij termijnoverschrijding echter wel 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. Dit dient te worden voorkomen. Bovendien is de Wabo sterk gebaseerd op het principe dat dienstverlening centraal staat en in dat verband dient te worden gestreefd naar zo kort mogelijke procedures.

*3. De raad behoudt zijn kaderstellende rol.*

Uw raad geeft, bijvoorbeeld met het vaststellen van de structuurvisie, de kaders aan voor het ruimtelijke beleid in de gemeente. Een Wabo-projectbesluit dient aan dit kader te worden getoetst. Daarnaast stelt uw raad ander beleid vast waaraan ruimtelijke besluiten moeten worden getoetst, zoals bijvoorbeeld het woningbouwprogramma.

*4. Afwijking van bestemmingsplan alleen ten behoeve van één enkele omgevingsvergunning, geen vervanging van bestemmingsplan.*

Doordat het in de Wro opgenomen projectbesluit los van een eventuele bouwaanvraag kon worden genomen, konden in voorkomende gevallen meerdere bouwvergunningen op basis van één projectbesluit worden genomen.

Het Wabo-projectbesluit is als het ware "ingebakken" in de omgevingsvergunning en er kan slechts eenmalig worden afgeweken van het bestemmingsplan. Bij een volgende afwijking zal opnieuw dezelfde uitgebreide procedure gevolgd moeten worden. Het Wabo-projectbesluit biedt dus geen planologisch kader voor toekomstige bouwactiviteiten. Door de "overheveling" naar de Wabo is het projectbesluit zelf een (omgevings)vergunning geworden. Het is niet mogelijk de ene vergunning te toetsen aan de andere vergunning.

*5. College informeert gemeenteraad over ingediende aanvragen en uiteindelijke besluiten.*

Ons college zal de aanvragen om een omgevingsvergunning met Wabo-projectbesluit, ter kennis brengen van de Commissie Ruimte, zoals deze voorwaarde ook was opgenomen bij de delegatiebesluiten van 29 september 2009 (projectbesluit Wro) en 17 december 2002 (vrijstelling artikel 19, eerste lid, WRO).

Gelet op de beperkte werking van het Wabo-projectbesluit (er kan slechts eenmalig van het bestemmingsplan worden afgeweken en het biedt geen soelaas voor toekomstige planologische activiteiten) verwachten wij niet dat hier veel gebruik van zal worden gemaakt. Dit klemmt te meer nu de procedure voor het wijzigen van een bestemmingsplan (dat wel een toetsingskader vormt voor toekomstige planologische besluiten) evenveel tijd in beslag neemt. Wij zijn dan ook van mening dat een eventuele afwijking in beginsel via een bestemmingsplan moet worden geregeld. Dit instrument biedt meer mogelijkheden voor flexibiliteit en kent ook meer juridische waarborgen. Aangezien dit ook voor een klant voordelen kan hebben, zal deze voorkeur dan ook zeker richting klanten worden gecommuniceerd. Met een Wabo-projectbesluit wordt alleen een concreet project mogelijk gemaakt, zonder de planologische regeling duurzaam aan te passen.

Dat neemt niet weg dat de klant zelf bepaalt welke procedure hij aanvraagt (een herziening van een bestemmingsplan of een Wabo-projectbesluit). De gemeente heeft, als er sprake is van een concreet project, geen middelen om het volgen van een bestemmingsplanprocedure af te dwingen. Door onderhavig besluit te nemen kan, als een Wabo-project wordt aangevraagd, in ieder geval de procedure worden verkort.

Delegatie bevoegdheid ten aanzien van exploitatieplan.

In uw vergadering van 29 september 2009 besloot u, naast de bevoegdheid een projectbesluit vast te stellen, ook de bevoegdheid om geen exploitatieplan vast te stellen te delegeren aan ons college. Het is wenselijk om dit ook te doen bij het Wabo-projectbesluit (een omgevingsvergunning waarbij met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, sub 3<sup>o</sup> Wabo van het bestemmingsplan of de beheersverordening wordt afgeweken). Medewerking verlenen aan een Wabo-projectbesluit moet afhankelijk worden gesteld van het aanwezig zijn van economische uitvoerbaarheid blijkend uit een anterieur contract. In dat geval is een exploitatieplan niet vereist. Het voorstel is om de bevoegdheid van de gemeenteraad ex artikel 6.12, eerste en tweede lid, (van de op 1 oktober 2010 gewijzigde) Wro te besluiten geen exploitatieplan vast te stellen op grond van artikel 6.12, derde lid, (van de op 1 oktober 2010) gewijzigde Wro te delegeren aan ons college.

**2. Wat willen we bereiken?**

We willen de Wabo in Goirle goed kunnen uitvoeren. Het beoogde effect is een snelle, efficiënte en goede dienstverlening aan de klant waarbij minimaal wordt voldaan aan termijnen die zijn gesteld in de Wabo.

### 3. Wat gaan we daarvoor doen?

We gaan besluiten dat in de meeste gevallen geen voorafgaand raadsbesluit nodig is voordat het college van burgemeester en wethouders kan besluiten over een aanvraag om een omgevingsvergunning waarbij wordt afgeweken van het bestemmingsplan (Wabo-projectbesluit).

Tevens besluiten we om de bevoegdheid van de gemeenteraad ex artikel 6.12, eerste en tweede lid, (van de op 1 oktober 2010 gewijzigde) Wro te besluiten geen exploitatieplan vast te stellen op grond van artikel 6.12, derde lid, (van de op 1 oktober 2010) gewijzigde Wro te delegeren aan ons college.

### 4. Wat mag het kosten?

Aan het raadsbesluit zijn geen financiële consequenties verbonden. Het raadsbesluit zal bijdragen aan een vereenvoudiging en versnelling van het werkproces dat gepaard gaat met vermindering van administratieve lasten in termen van minder wachttijd voor de betrokken belanghebbenden en minder ambtelijke inzet.

### 5. Inspraak en communicatie

Het raadsbesluit zal openbaar bekend worden gemaakt in het plaatselijke nieuws- en advertentieblad *Goirles Belang*, op de gemeentelijke website en op de in de gemeente Goirle gebruikelijke wijze door middel van aankondiging op het gemeentelijke publicatiebord.

### 6. Vervolgtraject besluitvorming

Niet van toepassing.

### 7. Fatale beslisdatum

Omdat de Wabo op 1 oktober 2010 in werking getreden, is het van belang dat het voorstel zo spoedig mogelijk door de gemeenteraad wordt behandeld.

### 8. Voorstel

Alles overwegende stellen wij uw raad voor:

1. het raadsbesluit van 29 september 2009, agendapunt 16, in te trekken.
2. te besluiten dat de bevoegdheid tot het afgeven, alsmede de bevoegdheid tot het weigeren, van een verklaring van geen bedenkingen niet is vereist, voor zover het college van burgemeester en wethouders het bevoegd gezag is ten aanzien van een omgevingsvergunning, waarbij met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, sub 3<sup>o</sup> Wabo wordt afgeweken van een bestemmingsplan of een beheersverordening, onder de voorwaarde dat elke aanvraag (om een omgevingsvergunning, waarbij met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, sub 3<sup>o</sup> Wet algemene bepalingen omgevingsrecht wordt afgeweken van een bestemmingsplan of een beheersverordening) wordt gemeld aan de Commissie Ruimte;
3. de bevoegdheid van de gemeenteraad ex artikel 6.12, eerste en tweede lid, Wro te besluiten geen exploitatieplan vast te stellen bij een Wabo-project, op grond van het bepaalde in artikel 6.12, derde lid, Wro te delegeren aan ons college.

Burgemeester en wethouders van Goirle,  
mevrouw M.G. Rijsdorp, burgemeester  
Ing. J.M. Tromp, secretaris

De raad van de gemeente Goirle;

gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders d.d. 26-10-2010;

gelezen het advies van de commissie Ruimte d.d. 24-11-2010;

gelet op de artikelen 2.27, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht juncto artikel 6.5 van het Besluit omgevingsrecht, artikel 6.12 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en de Gemeentewet;

**besluit:**

1. het raadsbesluit van 29 september 2009, agendapunt 16, in te trekken;
2. dat de bevoegdheid tot het afgeven, alsmede de bevoegdheid tot het weigeren, van een verklaring van geen bedenkingen niet is vereist, voor zover het college van burgemeester en wethouders het bevoegd gezag is ten aanzien van een omgevingsvergunning, waarbij met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, sub 3<sup>o</sup> Wet algemene bepalingen omgevingsrecht wordt afgeweken van een bestemmingsplan of een beheersverordening, onder de voorwaarde dat elke aanvraag (om een omgevingsvergunning, waarbij met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, sub 3<sup>o</sup> Wet algemene bepalingen omgevingsrecht wordt afgeweken van een bestemmingsplan of een beheersverordening) wordt gemeld aan de Commissie Ruimte;
3. in het geval waarin op grond van het bepaalde onder nummer 2 van dit besluit het college van burgemeester en wethouders het bevoegd gezag is ten aanzien van een omgevingsvergunning, waarbij met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, sub 3<sup>o</sup> Wet algemene bepalingen omgevingsrecht wordt afgeweken van een bestemmingsplan of een beheersverordening, de bevoegdheid tot het nemen van een besluit als bedoeld in 6.12, eerste of tweede lid, van de Wet ruimtelijke ordening, te delegeren aan het college van burgemeester en wethouders;
4. te bepalen dat dit besluit in werking treedt op de dag na openbare bekendmaking.

Aldus besloten door de raad van de gemeente Goirle in zijn vergadering van 14-12-2010.

, de voorzitter

, de griffier