

Bijlage

ALGEMENE TOELICHTING

1. Coördinatieregeling ex artikel 3.30 Wro

Afdeling 3.6 Wro bevat verschillende coördinatieregelingen voor Rijk, provincie en gemeente. In de coördinatieregeling voor de gemeente (artikel 3.30 e.v. Wro) is het mogelijk gemaakt het verlenen van een omgevingsvergunning (en eventueel andere vergunningen) te coördineren met de vaststelling van een (herziening van een) bestemmingsplan, een uitwerkingsplan of een wijzigingsplan. De omgevingsvergunning volgt dan de procedure van de herziening van een bestemmingsplan. Dit geldt ook voor de rechtsbescherming.

1.1 Wettelijk kader

Artikel 3.30, lid 1 besluit van de gemeenteraad kunnen gevallen of categorieën van gevallen worden aangewezen waarin de verwezenlijking van een onderdeel van het gemeentelijk ruimtelijk beleid het wenselijk maakt dat:

- a. de voorbereiding en bekendmaking van nader aan te duiden, op aanvraag of ambtshalve te nemen besluiten worden gecoördineerd, of
- b. de voorbereiding en bekendmaking van een bestemmingsplan, een wijziging of uitwerking van een bestemmingsplan, of een omgevingsvergunning waarbij met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 3°, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht van het bestemmingsplan of de beheersverordening wordt afgeweken, wordt gecoördineerd met de voorbereiding en bekendmaking van besluiten als bedoeld onder a.

De wet stelt grenzen aan het toepassen van de coördinatieregeling, omdat het besluit om de regeling toe te passen grote gevolgen heeft voor de procedures van de te coördineren besluiten. Het in artikel 3.30 Wro neergelegde kader bevat twee eisen:

1. *het moet gaan om de verwezenlijking van "gemeentelijk ruimtelijk beleid" en*
2. *het moet wenselijk zijn om de gecoördineerde besluitvorming in te zetten voor de verwezenlijking van dat beleid.*

Om te voldoen aan deze eisen staat de coördinatieverordening alleen coördinatie toe wanneer een bestemmingsplan (of equivalent als een uitwerkingsplan of wijzigingsplan) en een omgevingsvergunning deel uitmaken van de te coördineren besluiten. Het bestemmingsplan is vereist om te waarborgen dat het om de uitvoering van gemeentelijk beleid gaat; het bestemmingsplan is immers – naast de structuurvisie – dé planfiguur waarin de gemeente haar ruimtelijk beleid kenbaar maakt. Als er op uitvoering gerichte elementen in het bestemmingsplan voorkomen, is het wenselijk om in één procedure zowel de planologische wijziging – het bestemmingsplan – als de concrete uitwerking in de vorm van een bouwplan te regelen, waar mogelijk met alle andere benodigde vergunningen. Daarmee is de samenhang tussen te nemen besluiten maximaal zichtbaar en wordt de door de wet beoogde vereenvoudiging van procedures bewerkstelligd, zodat de dienstverlening aan de vergunningaanvrager geoptimaliseerd kan worden. De efficiënte procedure van de coördinatieregeling zorgt ook voor lagere procedurekosten en minder bestuurlijke lasten.

1.2 Wat houdt de coördinatieregeling in?

Met het coördineren bedoelt de wetgever dat besluiten die met elkaar samenhangen, bijvoorbeeld één project, waarvoor een omgevingsvergunning en een herziening van een bestemmingsplan nodig zijn, in één procedure worden voorbereid. De procedures voor de vergunning(en) en voor het bestemmingsplan worden dus gecombineerd tot één procedure. Het vaststellingsbesluit over een bestemmingsplan mag namelijk één van de te coördineren besluiten zijn. Als dat zo is, dan is de bestemmingsplanprocedure (ontwerp 6 weken ter inzage, mogelijkheid om zienswijzen in te dienen, rechtstreeks beroep bij de Afdeling

bestuursrechtspraak van de Raad van State) ook van toepassing op de besluiten die met het bestemmingsplan gecoördineerd worden voorbereid.

Tegen de besluiten die ná die gecoördineerde voorbereidingsprocedure worden genomen kan beroep ingesteld worden, maar, anders dan bij het separaat verlenen van de vergunningen, gebeurt de afhandeling van beroepen tegen onderdelen van meerdere besluiten in één keer. Het voordeel van één procedure is door de wetgever nog vergroot in artikel 8.3 van de Wro: er is slechts één beroepsprocedure bij maar één instantie (alleen de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State), waarbij de wet voorschrijft dat de Afdeling binnen zes maanden (in plaats van binnen één jaar) uitspraak moet doen.

1.3 Artikel 3.30, lid 3 Wro

Daarnaast heeft de wetgever bepaald dat de omgevingsvergunning voor een bouwplan dat met een bestemmingsplan is voorbereid, verleend kan worden voordat het bestemmingsplan in werking treedt. Als de coördinatieregeling niet wordt toegepast kan een omgevingsvergunning pas verleend worden als het bestemmingsplan in werking is getreden. Een tweede belangrijk voordeel van de gecoördineerd voorbereide besluiten is dat de samenhang tussen de te nemen besluiten voor iedereen duidelijk is. Voor alle betrokkenen is dan inzichtelijk welk besluit er wordt genomen en welke rechtsmiddelen er open staan. Het vervallen van de mogelijkheden om bezwaar te maken en beroep bij de rechtbank in te stellen kan risico's met zich meebrengen, omdat een negatieve uitspraak over één van de besluiten, gevolg kan hebben voor daarmee samenhangende besluiten. In het geval van een negatieve uitspraak over het bestemmingsplan zal bijvoorbeeld ook het besluit om een omgevingsvergunning te verlenen vernietigd worden.

Samenvattend: vergunningverlening via de coördinatieregeling is gunstig en sneller door het beroep in één instantie en met duidelijkheid over de samenhang tussen de genomen besluiten. De procedure is per saldo sneller dan de huidige vergunningverlening via het projectbesluit. De formele procedure (dus exclusief voorbereiding) zal ongeveer één jaar duren (inclusief beroep!).

1.4 Welke gevallen lenen zich voor coördinatie?

Het is denkbaar dat heel grote projecten niet gecoördineerd zullen worden. Een aanvrager zal bij grote projecten vaak zekerheid willen hebben over de planologische inpassing in een bestemmingsplan, voordat er kosten gemaakt worden om bouwtekeningen te maken. In die grote gevallen is coördinatie mogelijk minder gewenst. De wet geeft echter geen beperkingen aan de omvang van bouwprojecten. De coördinatieverordening kan wel beperkingen bevatten.

De wet staat een ruime coördinatie toe. De coördinatieverordening beperkt zich echter tot die gevallen waarin naast een omgevingsvergunning ook de wijziging van een bestemmingsplan nodig is of een nieuw bestemmingsplan. Dat is niet alleen om te voldoen aan het wettelijke kader, maar ook omdat het goed is om, aan de hand van de dagelijkse praktijk routine op te doen en de behoefte in beeld te brengen. Mocht het werken met de coördinatieregeling goed bevallen, dan kan het aantal gevallen uitgebreid worden.

1.5 De gevolgen voor het gemeentebestuur

Met het vaststellen van de verordening wordt voorkomen dat de gemeenteraad belast wordt met besluiten over de toepassing van de coördinatieregeling.

1.6 De gevolgen voor de aanvrager

De snelle, overzichtelijke besluitvorming is handig voor de burger, zowel voor de bouwende burger als voor de tegenstander van de bouw. De samenhang tussen de besluiten is goed zichtbaar en men weet snel waar men aan toe is.

Hoewel de ervaring dat nog moet uitwijzen, mag verwacht worden dat de kosten in geval van gecoördineerde besluiten lager zijn, doordat er minder bestuursadviezen nodig zijn en minder bezwaar- en beroepsprocedures mogelijk zijn.

De gemeente moet, voordat de coördinatieregeling wordt toegepast, met de aanvrager bespreken of coördinatie gunstig is. De aanvrager is in geen geval verplicht tot coördinatie.

1.7 De noodzaak om een coördinatieverordening vast te stellen

De coördinatieregeling mag alleen toegepast worden als de gemeenteraad (per geval) daartoe besloten heeft óf als de gemeenteraad (in een verordening) heeft vastgesteld in welke gevallen het wenselijk is om de coördinatieregeling te gebruiken.

Zonder coördinatieverordening kan de coördinatieregeling dus alleen gebruikt worden als de gemeenteraad daar per geval een besluit over neemt. Dat is natuurlijk mogelijk, maar dat zou betekenen dat de gemeenteraad extra belast wordt en dat de procedure met enige maanden vertraging start. En dat terwijl de coördinatieregeling onder meer bedoeld is om snelheid in het proces te houden.

1.8 Relatie met de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) en de Algemene Wet bestuursrecht (Awb)

In de Wabo worden veel van de huidige aparte vergunningen gezamenlijk afgehandeld. De Wabo biedt echter geen mogelijkheden tot het coördineren van een vergunningbesluit met een wijziging van het bestemmingsplan. De coördinatieregeling is dus een aanvulling op de Wabo. Dat is ook een reden geweest om de coördinatieverordening toe te spitsen op die aanvulling. Op deze wijze bevat de coördinatieverordening geen elementen die straks via de Wabo geregeld zijn.

Met ingang van 1 juli 2008 is de Wet samenhangende besluiten Awb, zijnde een aanvulling van de Algemene wet bestuursrecht, in werking getreden. Daarin zijn, onder meer, procedureregels opgenomen die in acht kunnen worden genomen als besluiten gecoördineerd worden. Over het doel van de wet zegt de Memorie van Toelichting onder meer: *“Het is dus van belang een algemene wettelijke mogelijkheid te creëren om samenhang te brengen in verschillende procedures, die kan worden toegepast wanneer de situatie daarom vraagt. Dit wetsvoorstel geeft hieraan gestalte, door in de Awb een coördinatieregeling aan te bieden die door de bijzondere wetgever of het bestuur van toepassing kan worden verklaard. Deze regeling zorgt voor een stroomlijning van de procedures bij het voorbereiden en nemen van samenhangende besluiten en van de rechtsbescherming daartegen.”*

1.9 Relatie met milieuwetgeving

De gecoördineerde voorbereiding van besluiten bevat altijd een bestemmingsplanprocedure. Daarmee is gegarandeerd dat de nodige milieuwetten worden nageleefd. Het bestemmingsplan moet immers onderbouwd worden met de uitkomsten van onderzoeken naar bijvoorbeeld de luchtkwaliteit, de externe veiligheid, de ecologische (hoofd-)structuur, het geluid, etc.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel 1

In dit artikel worden de belangrijkste begrippen beschreven.

Artikel 2

Dit artikel benadrukt dat de coördinatieregeling alleen ziet op het coördineren van de omgevingsvergunning met de procedure van een bestemmingsplan, uitwerkingsplan of wijzigingsplan. Daarbij kunnen vergunningen of uitvoeringsbesluiten die een relatie hebben met de omgevingsvergunning en het bestemmingsplan ook betrokken worden bij de coördinatie.

Artikel 3

Artikel 3 geeft een opsomming van de vergunningen en ontheffingen die in combinatie met de bestemmingsplanherziening / uitwerkingsplan / wijzigingsplan en de omgevingsvergunning gecoördineerd kunnen worden voorbereid.

Vergunningen die niet door de gemeente worden verstrekt zijn buiten de verordening gehouden, om de uitvoering van de verordening niet onnodig ingewikkeld te maken. Hierbij kan men denken aan afstemming met het Waterschap of Provincie.

Artikel 4

In dit artikel wordt aangegeven in welke gevallen het wenselijk is om de coördinatieregeling toe te passen. Elk lid wordt afgesloten met het woordje “en” om duidelijk te maken dat de coördinatieregeling alleen toegepast mag worden als aan alle voorwaarden is voldaan.

Lid a vormt de basis van de coördinatieverordening: coördinatie op grond van de coördinatieverordening is alleen mogelijk als tenminste het besluit over een bestemmingsplan, een uitwerkingsplan of een wijzigingsplan en het besluit over een omgevingsvergunning tot de te coördineren besluiten behoren. De omgevingsvergunning moet een plan betreffen dat op het moment van indienen op grond van artikel 2.10 lid 1 sub c of 2.11 lid 1 van de Wabo geweigerd zou moeten worden en die slechts op grond van artikel 2.12 lid 1 sub a onder 3 van de Wabo kan worden verleend (strijd met bestemmingsplan). Het bestemmingsplan dat de coördinatieregeling volgt, moet die strijdigheid opheffen, zodat op grond van artikel 3.30 lid 3 Wro de vergunning verleend kan worden. Voor alle duidelijkheid: de coördinatieregeling mag op grond van deze verordening dus niet toegepast worden als de aanvraag past in het geldende bestemmingsplan. In dat geval zou coördinatie met alleen een nieuw bestemmingsplan neerkomen op het omzeilen van de gewone vergunningprocedure.

Lid b houdt in dat, als aan de voorwaarde van lid a voldaan is, er meer besluiten in de gecoördineerde voorbereiding mogen meedoen. Die besluiten moeten dan wel genoemd zijn in lid 3 van de verordening. Zie ook de toelichting aldaar. Het college van burgemeester en wethouders is het coördinerende orgaan dat controleert of aan de wettelijke voorwaarden en aan de voorwaarden van de verordening voldaan is.

Lid c moet ruim geïnterpreteerd worden. Het gaat hier niet alleen om de vaststelling dat aan de eisen van artikel 4 is voldaan, maar het college ziet ook of aan de procedure-eisen voldaan is. Het college kan ook afzien van coördinatie, bijvoorbeeld wanneer het college constateert dat de gemeente geen bestemmingswijziging wil.

Uit artikel 3.31 Wro blijkt dat het college niet verplicht is om de coördinatieregeling toe te passen. De wet stelt dat het college coördinatie “bevordert”. Uitgangspunt is dus dat het college, waar dat op grond van deze verordening mogelijk is, een gecoördineerde besluitvorming voorstaat. Aanvragers zal worden gewezen op de mogelijkheden en risico's van de coördinatieregeling.

Uit lid e blijkt dat de aanvrager en de gemeente samen de coördinatieregeling moeten willen toepassen. Een aanvrager kan niet gedwongen worden om mee te werken aan een gecoördineerde besluitvorming. Dat zou namelijk inhouden dat de aanvrager gedwongen zou kunnen worden om een vergunning aan te vragen. De aanvrager kan natuurlijk goede redenen hebben om af te zien van coördinatie. Het kan bijvoorbeeld zijn dat de aanvrager eerst zeker wil weten dat de bestemmingsplanwijziging doorgevoerd is, voordat hij kosten wil maken voor het maken van een bouwtekening.

.

Artikel 5

De wet geeft geen aanwijzingen over de manier waarop de coördinatieregeling uitgevoerd moet worden. Het is wel wenselijk dat de gemeente duidelijkheid geeft over de uitvoering.

Daarom kan het college een procedureregeling vaststellen. Daarin kan bijvoorbeeld worden aangegeven hoeveel tijd de aanvrager heeft om de te coördineren vergunningen aan te vragen.

De wetgever heeft hulp geboden met de Wet samenhangende besluiten Awb die een coördinatieprocedure toevoegt aan de Algemene wet bestuursrecht. Dit nieuwe onderdeel van de Awb (met name: § 3.5.3) werkt pas als een wet of een gemeentelijke verordening de procedure van toepassing verklaart.

Zolang het college nog geen procedureregeling heeft vastgesteld is op grond van lid c de procedure van de Awb van toepassing. Daar is voor gekozen, omdat de regeling van het college nog niet klaar is en het overigens ook aan te bevelen is om die regeling pas op te stellen nadat ervaring is opgedaan met het toepassen van de coördinatieregeling. Als het college een procedureregeling vaststelt en bekend maakt, blijft lid c buiten toepassing.

De Wet samenhangende besluiten Awb verplicht het college van burgemeester en wethouders om een aanvrager in kennis te stellen van alle vergunningen die de aanvrager voor zijn project nodig heeft. Lid b geeft aan dat het wenselijk is dat het college in de procedureregeling aangeeft hoe aan die verplichting vorm wordt gegeven.

Lid d is opgenomen voor alle duidelijkheid. Dat het college het “coördinerend orgaan” is, blijkt ook al uit artikel 3.31, eerste lid Wro, dus feitelijk is dit lid overbodig.

Artikel 6

Dit artikel spreekt voor zich en behoeft daarom geen toelichting.

Artikel 7

Dit artikel spreekt voor zich en behoeft daarom geen toelichting.