

Besluit van de gemeenteraad van de gemeente Deurne houdende regels omtrent samenhangende besluiten Coördinatieverordening Deurne 2019

DE RAAD DER GEMEENTE DEURNE

gezien het voorstel van burgemeester en wethouders d.d. 22 januari 2019 nr. ...;

gehoord de commissie van 12 maart 2019;

gelet op artikel 149 Gemeentewet en artikel 3.30 van de Wet ruimtelijke ordening;

BESLUIT

de "Coördinatieverordening Deurne 2019" vast te stellen.

Artikel 1 Begripsomschrijvingen

De verordening verstaat onder:

- a. besluit: besluit als bedoeld in artikel 3:30, eerste lid van de Wet ruimtelijke ordening;
- b. coördineren: het gelijktijdig en in samenhang voorbereiden van besluiten in één procedure volgens de coördinatieregeling van Afdeling 3.6 van de Wet ruimtelijke ordening;
- c. bestemmingsplan: een plan als bedoeld in artikel 3.1 van de Wet ruimtelijke ordening;
- d. uitwerkingsplan, wijzigingsplan: een uitwerkingsplan respectievelijk wijzigingsplan als bedoeld in artikel 3.6 van de Wet ruimtelijke ordening;
- e. Wabo: Wet algemene bepalingen omgevingsrecht;
- f. bouwen: bouwen als bedoeld in artikel 1.1, eerste lid van de Wabo;
- g. omgevingsvergunning: een vergunning als bedoeld in artikel 2.1 of 2.2 van de Wabo of een fase daarvan, als bedoeld in artikel 2.5 van de Wabo;
- h. aanvrager: een natuurlijke persoon of rechtspersoon die een aanvraag om een omgevingsvergunning heeft ingediend.

Artikel 2 Reikwijdte van de verordening

Deze verordening is alleen van toepassing op het coördineren van de voorbereiding van een besluit om een bestemmingsplan, uitwerkingsplan of wijzigingsplan vast te stellen met het besluit over één of meer daarmee samenhangende omgevingsvergunningen, al dan niet met aan de omgevingsvergunning en/of aan het bestemmingsplan gerelateerde vergunningen en ontheffingen als bedoeld in artikel 3.

Artikel 3 Besluiten die naast de omgevingsvergunning deel uit kunnen maken van de coördinatie met het besluit om een bestemmingsplan, uitwerkings- of wijzigingsplan vast te stellen

De voorbereiding van onderstaande besluiten kunnen gecoördineerd worden met de in artikel 2 genoemde besluiten die de basis vormen voor de toepassing van de coördinatieregeling op grond van deze verordening:

- a. een verkeersbesluit als bedoeld in de artikelen 15 en 18, eerste lid van de Wegenverkeerswet en artikel 12 van de Administratieve Bepalingen voor het Wegverkeer;
- b. het besluit tot vaststelling van een hogere waarde ("ontheffing") als bedoeld in artikel 45, 47, 55, 61, 83, 85 of 100a van de Wet geluidhinder.

Artikel 4 Gevallen waarin besluiten worden gecoördineerd

In de volgende gevallen en onder de volgende condities bevordert het college van burgemeester en wethouders een gecoördineerde voorbereiding van besluiten als bedoeld in artikel 2 en 3:

- a. het besluit over een aanvraag om een omgevingsvergunning, die op het moment van indienen op grond van artikel 2.10, eerste lid, sub c of artikel 2.11, eerste lid van de Wabo geweigerd zou moeten worden en die slechts op grond van artikel 2.12, eerste lid, sub a onder 3° van de Wabo kan worden verleend, en het besluit over het bestemmingsplan, uitwerkingsplan of wijzigingsplan dat de verlening van de omgevingsvergunning mogelijk maakt, maken ten minste deel uit van de te coördineren besluiten;
- b. een ander besluit, als dat bij de coördinatie wordt betrokken, als genoemd in artikel 3 en verband houdt met de aanvraag of met het bestemmingsplan als bedoeld onder a;
- c. door of namens het college van burgemeester en wethouders is vastgesteld dat het besluit als bedoeld onder a en b gecoördineerd kan worden voorbereid;
- d. door of namens het college van burgemeester en wethouders is vastgesteld dat zich geen belemmering als bedoeld in artikel 5 voordoet; en
- e. de aanvrager heeft verzocht om een wijziging of herziening van het bestemmingsplan en zich schriftelijk akkoord heeft verklaard met de gecoördineerde voorbereiding en met de gevolgen die dat voor de aanvrager heeft.

Artikel 5 Gevallen waarin geen coördinatie op grond van deze verordening plaatsvindt

In de volgende gevallen is een gecoördineerde voorbereiding op grond van deze verordening niet mogelijk:

- a. voor zover op grond van artikel 6.12, eerste lid van de Wet ruimtelijke ordening een exploitatieplan moet worden opgesteld en er geen toepassing worden gegeven aan artikel 6.12, tweede lid van de Wet ruimtelijke ordening;
- b. uit een analyse blijkt dat de bouw schade kan veroorzaken als bedoeld in artikel 6.1 van de Wet ruimtelijke ordening en de aanvrager is niet bereid deze schade voor zijn rekening te nemen.

Artikel 6 Procedureregeling

- a. Het college van burgemeester en wethouders kan een procedureregeling vaststellen ten behoeve van een goede uitvoering van de coördinatieregeling.
- b. De procedureregeling geeft in ieder geval aan binnen welke periode aanvragen ingediend moeten worden om voor coördinatie in aanmerking te kunnen komen; de procedure kan bepalen hoe het college van burgemeester en wethouders toepassing geeft aan artikel 3:20 van de Algemene wet bestuursrecht.
- c. Zolang het college van burgemeester en wethouders geen regeling als bedoeld onder lid a heeft vastgesteld, is, aanvullend op de artikelen 3.30 tot en met 3.32 van de Wet ruimtelijke ordening en op deze verordening, paragraaf 3.5.3 van Afdeling 3.5 "Samenhangende besluiten" van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing, met uitzondering van de artikelen 3:28 en 3:29 van die wet. Bij de toepassing hiervan is het college van burgemeester en wethouders het aangewezen coördinerend orgaan als bedoeld in artikel 3:22 van de Algemene wet bestuursrecht.

Artikel 7 Inwerkingtreding

Deze verordening treedt in werking na bekendmaking

Artikel 8 Citeertitel

Deze verordening wordt aangehaald als: Coördinatieverordening Deurne 2019.

Aldus vastgesteld in de openbare vergadering van 26 maart 2019

*De griffier,
(R.J.C.M. Rutten)*

*De voorzitter,
(H.J. Mak)*

Toelichting op de Coördinatieverordening Deurne 2019

Hoofdstuk 1: Algemene toelichting

1. Coördinatieregeling ex artikel 3.30 Wro

Afdeling 3.6 Wet ruimtelijke ordening (Wro) bevat verschillende coördinatieregelingen voor Rijk, provincie en gemeente. In de coördinatieregeling voor de gemeente (artikelen 3.30 tot en met 3.32 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 Wro biedt de wettelijke grondslag om de voorbereiding en bekendmaking van besluiten ter uitvoering van ruimtelijk beleid gecoördineerd af te doen.

De wet stelt grenzen aan het toepassen van de coördinatieregeling, omdat het besluit om de regeling toe te passen 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. Als er op uitvoering gerichte elementen in het bestemmingsplan voorkomen, kan het wenselijk zijn om in één procedure zowel 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 coördinatie regeling zorgt ook voor lagere procedurekosten en minder bestuurlijke lasten.

1.2 Wat houdt de coördinatie regeling 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. Zonder toepassing van de coördinatie is de gangbare werkwijze dat eerst een bestemmingsplan wordt vastgesteld en daarna een omgevingsvergunning wordt aangevraagd. De procedures worden dus na elkaar afgewikkeld en hebben verschillende rechtsgangen.

Bij toepassing van de regeling worden zowel een bestemmingsplan als de vergunningen in één publicatie bekend gemaakt en de termijnen voor reacties lopen gelijk. Na vaststelling is rechtstreeks beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State mogelijk voor zowel het bestemmingsplan als de overige besluiten die gecoördineerd zijn voorbereid. De wet schrijft voor dat de Afdeling binnen zes maanden (in plaats van binnen één jaar) uitspraak moet doen. Dit is overigens wel een termijn van orde.

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 coördinatie regeling 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 zekerheid willen hebben over de planologische inpassing in een bestemmingsplan, voordat er kosten gemaakt worden om bouwtekeningen te maken. In die gevallen kan coördinatie minder gewenst zijn. De wet geeft geen beperkingen aan de omvang van bouwprojecten. De coördinatieverordening kan wel beperkingen bevatten. De wet staat een ruime coördinatie toe. De coördinatieverordening beperkt zich 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. Om de uitvoering van de coördinatieregeling niet te ingewikkeld te maken, bepaalt de verordening dat de voorbereiding niet gecoördineerd mag worden als er complicerende factoren een rol spelen.¹

1.5 De gevolgen voor het gemeentebestuur

De gevolgen voor de bevoegdheden van zowel de raad als het college van burgemeester en wethouders zijn minimaal. De bevoegdheid om bestemmingsplannen vast te stellen wijzigt niet. Met het vaststellen van de verordening wordt voorkomen dat de gemeenteraad voor elk afzonderlijk geval belast wordt met besluiten over de toepassing van de coördinatieregeling.

De verordening verhindert niet dat de gemeenteraad een afzonderlijk besluit neemt om de coördinatieregeling toe te passen in een geval dat niet onder de reikwijdte van de verordening valt.

1.6 De gevolgen voor de aanvrager

De snelle, overzichtelijke besluitvorming is handig voor de burger, zowel voor de bouwende burger als voor reclamanten. 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 daartoe per geval 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 regeling 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 tempo te kunnen maken.

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

1) Het is mogelijk om vergunningen van andere bestuursorganen (waterschap, provincie) mee te laten lopen in de coördinatie van de besluiten, maar dat maakt de uitvoering uitermate complex, vooral in geval van beroep

In de Wabo worden veel van de huidige aparte vergunningen gezamenlijk afgehandeld. De Wabo biedt echter geen mogelijkheden tot het coördineren van een besluit tot vergunningverlening 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." ²

De coördinatie­verordening maakt gebruik van de geboden wettelijke mogelijkheid. Zie ook hoofdstuk 2 onder artikel 6.

1.9 Relatie met milieuwetgeving

De gecoördineerde voorbereiding van besluiten bevat altijd een bestemmingsplanprocedure (zie ook hieronder: artikelsgewijze toelichting over artikel 2). 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.

Hoofdstuk 2: Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1

In artikel 1 worden de belangrijkste begrippen beschreven.

Artikel 2

Artikel 2 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 besluiten die in combinatie met de bestemmingsplanherziening, het uitwerkingsplan, dan wel 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. Wanneer de coördinatie­regeling goed werkt kunnen deze zaken alsnog worden toegevoegd.

Artikel 4

In artikel 4 wordt aangegeven in welke gevallen het wenselijk is om de coördinatie­regeling toe te passen. Om het cumulatieve karakter aan te geven volgt na onderdeel d een puntkomma en 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 ten minste 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).

2) TK 2006-2007, 30980, nr. 3, p. 4

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 procedure.

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. 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. Op grond van lid d stelt het college van burgemeester en wethouders vast of artikel 5 geen belemmering is voor het toepassen van de coördinatieregeling. Lid d moet beperkt uitgelegd worden, als er een belemmering is, dan is een gecoördineerde besluitvorming niet mogelijk. 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 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 bijvoorbeeld een bouwtekening.

Artikel 5

In dit artikel staan de uitzonderingen genoemd. In die gevallen is sprake van een financieel risico, dan wel een belemmering om bijvoorbeeld een bestemmingsplan vast te stellen.

Artikel 6

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 draagt de gemeenteraad het college in dit artikel op om een procedureregeling vast te stellen. Daarin kan bijvoorbeeld worden aangegeven hoeveel tijd de aanvrager heeft om de te coördineren vergunningen aan te vragen.

Onder 1.8 is al uitgelegd dat de wetgever hulp heeft geboden met de Wet samenhangende besluiten Awb die een coördinatieprocedure toevoegt aan de Algemene wet bestuursrecht. Dit nieuwe onderdeel van de Awb (met name: paragraaf 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 wenselijk is pas een regeling 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. Dat het college het "coördinerend orgaan" is, blijkt ook al uit artikel 3.31, eerste lid Wro, dus feitelijk is dit lid overbodig.

Artikel 7

Dit artikel spreekt voor zich.

Artikel 8

Dit artikel spreekt voor zich.