

## Blogreeks 'Huisvestingswet'

### Zoek de verschillen: De vvgb en het bindend adviesrecht van de gemeenteraad vergeleken

Datum: 17 maart 2022

*Deze blog maakt onderdeel uit van het thema 'Omgevingsvergunning' in de reeks 'Aftellen naar de Omgevingswet'.*

Bij de vaststelling van de Invoeringswet Omgevingswet, is door de Tweede Kamer het amendement Ronnes c.s. aangenomen.<sup>1</sup> Als gevolg van dit amendement zijn de artikelen 16.15a en 16.15b toegevoegd aan de Omgevingswet. Deze artikelen voorzien in een bindend adviesrecht van de gemeenteraad bij aanvragen om een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit. Onder de huidige wet- en regelgeving kennen we een vergelijkbare interventiemogelijkheid: *de verklaring van geen bedenkingen* (hierna: 'vvgb') die veelal nodig is om met een omgevingsvergunning buitenplannen af te wijken van het bestemmingsplan. In dit blogbericht maken wij een vergelijking tussen de huidige vvgb en het bindend adviesrecht van de gemeenteraad dat straks geldt onder de Omgevingswet.

#### De huidige situatie: verklaring van geen bedenkingen

##### 1. Karakter vvgb: meer dan een toestemming, gemeenteraad is aan zet

Wanneer met een omgevingsvergunning buitenplannen wordt afgeweken van het bestemmingsplan, heeft het college van burgemeester en wethouders (hierna: 'het college') op dit moment een vvgb van de gemeenteraad nodig. De gemeenteraad kan de vvgb slechts weigeren in het belang van een goede ruimtelijke ordening. Als de gemeenteraad weigert om een verklaring af te geven, dan kan de vergunning niet verleend worden op het aspect waarover de raad oordeelt. Het spiegelbeeld geldt ook: als de gemeenteraad de verklaring verleent, kan de vergunning niet geweigerd worden op het aspect waarover de raad oordeelt.

Kortom, een vvgb is meer dan een goedkeuring. De gemeenteraad dient zelf de beoordeling te maken over het al dan niet afwijken van het bestemmingsplan. Deze beoordeling is onttrokken aan de bevoegdheid van het college.

##### 2. Lijst met gevallen

Op grond van artikel 6.5, derde lid, Besluit omgevingsrecht kan de gemeenteraad gevallen aanwijzen waarin een vvgb niet nodig is. Als een aanvraag om omgevingsvergunning kwalificeert als een dergelijk geval, dan is dus het college bevoegd om de vergunning te verlenen.

##### 3. Voorbereidingsprocedure

Voor de beslissing over de afgifte van een vvgb geldt verder geen bijzondere procedure. De beslissing is ingebed in de uitgebreide voorbereidingsprocedure die op dit moment altijd van toepassing is bij aanvragen om buitenplannen af te wijken van het planologisch kader.

Het ontwerp van de beslissing over een vvgb moet tegelijkertijd met het ontwerpbesluit waarop de beslissing betrekking heeft, ter inzage worden gelegd. Van belang is dat – anders dan bij een

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2018/19, 34986, 53.

bestemmingsplan – de gemeenteraad zelf de ontwerp-vvgb moet vaststellen.<sup>2</sup> Dit vergt de nodige procedurele afstemming tussen het college en de gemeenteraad.

#### 4. Besluitvorming

Uit de jurisprudentie van de hoogste bestuursrechter blijkt dat de gemeenteraad echt een eigen oordeel moet vellen over de vraag of een vvgb al dan niet kan worden afgegeven.<sup>3</sup> De gemeenteraad moet de beslissing deugdelijk motiveren en tegelijkertijd mag het college niet blindelings op de door de door de gemeenteraad genomen beslissing afgaan.<sup>4</sup>

#### **De nieuwe situatie: het bindend adviesrecht**

##### *1. Karakter bindend advies: college moet in acht nemen*

Onder de Omgevingswet krijgt de gemeenteraad de mogelijkheid om gevallen aan te wijzen waarin het een adviesbevoegdheid heeft bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten (artikel 16.15a, onder b, Ow). Dit advies moet door het college op grond van artikel 16.15b Ow *in acht* worden genomen, maar er lijkt geen sprake te zijn van een bevoegdheidswijziging. Hoewel de jurisprudentie dit zal moeten uitwijzen, lijkt hiermee sprake te zijn van een in het oog springende wijziging ten opzichte van de regeling van de vvgb onder de Wabo.

##### *2. Lijst met gevallen*

Anders dan nu het geval is, moet de gemeenteraad gevallen aanwijzen waarbij hij **wél** betrokken wil worden. Dit brengt een omgekeerde aanwijzing met zich. Ook dit is een belangrijke wijziging ten opzichte van de regeling in de Wabo.

De raad bepaalt verder zelf hoe hij betrokken wil worden bij de buitenplanse omgevingsplanactiviteit. De reikwijdte van deze bevoegdheid is zo ruim of beperkt als de gemeenteraad het zelf maakt. Het verlenen van een omgevingsvergunning is echter een bevoegdheid van het college. Een te ruime invulling van de adviesbevoegdheid kan dus leiden tot een verkapte verschuiving van bevoegdheden.

Als een geval niet (ten tijde van de aanvraag) is aangewezen, bepaalt het college of, wanneer en hoe de raad bij de besluitvorming wordt betrokken. Gaat dat een raad te ver, dan kunnen politiek-dualistische procedureafspraken worden gemaakt, zonder dat dit is vormgegeven als een bindend adviesrecht. Deze afspraken kunnen gaan over hoe het college omgaat met afwijkingsbesluiten, de betrokkenheid van de gemeenteraad daarbij en bij welke situaties dat gewenst is. Er is dan uitsluitend sprake van een politieke of procedurele afspraak die politieke consequenties kan hebben.

##### *3. Voorbereidingsprocedure*

Het bindend advies speelt alleen bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten. In deze situatie kan zowel de reguliere voorbereidingsprocedure op de aanvraag van toepassing zijn als dat de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van toepassing wordt verklaard. Zie ook ons blogbericht van [10 maart 2022](#) hierover. De adviesrol moet in beginsel binnen de beslistermijn plaatsvinden.

Het college bepaalt verder binnen welke termijn het advies binnen moet zijn. Dit kan gevolgen hebben voor de vergadercyclus van de raad. De termijn moet in ieder geval lang genoeg zijn om een goed advies te kunnen geven (artikel 3:6 lid 1 Algemene wet bestuursrecht). Daarnaast biedt de wet de mogelijkheid om de beslistermijn eenmaal met 6 weken te verlengen (artikel 16:64 lid 2 Ow).

---

<sup>2</sup> ABRvS 19 oktober 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2734.

<sup>3</sup> ABRvS 9 mei 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1511.

<sup>4</sup> ABRvS 23 april 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1414.

[Volgens IPLO](#) geldt voor alle vormen van advies die de Omgevingswet voorschrijft dat de algemene regeling van afdeling 3.3 van de Awb van toepassing is. Wanneer deze lijn ook door de bestuursrechter wordt overgenomen, heeft dit waarschijnlijk belangrijke consequenties. Bijvoorbeeld: als een advies niet tijdig wordt uitgebracht, dan staat het –enkel- ontbreken daarvan niet in de weg van het te nemen besluit (artikel 3:6 lid 2 Awb).<sup>5</sup> Het mag echter geen automatisme zijn dat na ommekomst van de termijn zonder advies wordt besloten. Een afweging dient plaats te vinden tussen de noodzaak van snelle besluitvorming en het belang van het advies voor de besluitvorming. Het bestuursorgaan moet van geval tot geval en rekening houdend met de aard van het gevraagde advies. Daarbij moet zij in overweging nemen hoe lang op het advies kan worden gewacht.

#### 4. Besluitvorming

Het advies van de raad is bindend voor het college (artikel 16.15b Ow). De gedachte is namelijk, dat de raad bij het verlenen van een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit niet gepasseerd mag worden door het college. Tegelijkertijd lijkt het nog wel aan het college te zijn om het advies van de raad te verwerken in de uiteindelijke beslissing. Hoewel de jurisprudentie onder de Omgevingswet dit nog precies zal moeten uitwijzen, lijkt hier wel sprake te zijn van een belangrijk verschil met de praktijk onder de Wabo.

#### **Conclusie: werk aan de winkel voor de gemeenteraad**

Anders dan nu het geval is, moeten gemeenteraden gaan nadenken over 'gevallen' waarover zij een bindend advies willen afgeven. Daarbij geldt dat de reikwijdte van deze bevoegdheid zo ruim of beperkt kan zijn als een gemeenteraad dit zelf maakt. Een te ruime invulling van de adviesbevoegdheid zou kunnen leiden tot een verkapte verschuiving van bevoegdheden, nu het college het vergunningverlenend orgaan is. Anderzijds, als een geval niet is aangewezen, kan het college zelf bepalen of, wanneer en hoe de raad bij de besluitvorming wordt betrokken. Het is dus aanbevelenswaardig om tijdig en goed na te denken over de invulling van de adviesbevoegdheid.

Deze blog is geschreven door Merel Holtkamp en is onderdeel van onze reeks over de Omgevingswet. Heeft u vragen naar aanleiding van een van onze blogs over de Omgevingswet, neemt u dan gerust contact met ons op. Wij zijn u graag van dienst.

Voor meer informatie:

Merel Holtkamp  
+31 30 25 95 521  
[merelholtkamp@vbk.nl](mailto:merelholtkamp@vbk.nl)

---

<sup>5</sup> ABRvS 31 maart 2021, ECLI:NL:RVS:2021:660.