

Adviesrecht gemeenteraad en verplichte participatie bij afwijkingen van het Omgevingsplan

De raad van de gemeente West Betuwe;

gelezen het voorstel van het college van burgemeester en wethouders van 6 april 2021,

besluit:

Het document 'Adviesrecht gemeenteraad en verplichte participatie bij afwijkingen van het Omgevingsplan' d.d. 4 maart 2021 vast te stellen.

Uitleg en leeswijzer

Onder de Omgevingswet kunnen vergunningen verleend worden door middel van een buitenplanse omgevingsplanactiviteit. Daarmee kan – ondanks strijd met het Omgevingsplan – toch een vergunning worden verleend door het college.

De gemeenteraad kan gevallen van categorieën aanwijzen, waarin het college niet zomaar van het omgevingsplan kan afwijken en een vergunning kan verlenen. In die gevallen wordt de raad om bindend advies gevraagd. Ook kan de gemeenteraad het besluit nemen om participatie verplicht te stellen bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten.

Hoe dit nu precies in elkaar zit, is te lezen in hoofdstuk 1 (uitleg over het adviesrecht van de raad) en hoofdstuk 2 (uitleg over de verplichte participatie). Een lijst met categorieën van gevallen waarvoor het adviesrecht en de verplichte participatie geldt, is opgenomen in hoofdstuk 3. Wanneer deze lijst met categorieën in werking treedt is te lezen in hoofdstuk 4. In datzelfde hoofdstuk wordt ook beschreven wanneer de lijst geactualiseerd kan/moet worden.

Hoofdstuk 1 – Het adviesrecht

De Omgevingswet: rolverdeling gemeenteraad en college van B&W

In essentie blijft de rolverdeling tussen de gemeenteraad en het college van B&W na de inwerkingtreding van de Omgevingswet onveranderd. De gemeenteraad houdt gedurende het beleids- en besluitvormingsproces vinger aan de pols en stuurt op de gewenste doelen. Dat is met de komst van de Omgevingswet niet anders.

Ook in de nieuwe situatie is het college van B&W het bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning. Het college van B&W krijgt wel meer bevoegdheden bij de uitvoering van het beleid en de gemeenteraad is nadrukkelijker belast met de hoofdlijnen en het monitoren van de resultaten.

De huidige situatie: 'verklaring van geen bedenkingen (VVGB)'

Bouwplannen passen niet altijd in het bestemmingsplan. Soms is het ook niet mogelijk om via een binnenplanse afwijking of de zogenaamde kruimelgevallenregeling medewerking te verlenen. Onder de huidige wetgeving kan het college van B&W dan uitsluitend een omgevingsvergunning verlenen met instemming van de gemeenteraad.

Voor activiteiten in strijd met het bestemmingsplan kan de gemeenteraad in de huidige situatie beslissen dat er 'geen bedenkingen' zijn, met een zogenoemde vvgb. Om het werkbaar te houden wijst de raad gevallen aan waarin een vvgb niet nodig is. Voor alle overige gevallen is deze verklaring dus wel nodig.

Het adviesrecht vervangt de VVGB

Onder de Omgevingswet is het precies omgekeerd. Dan wijst de gemeenteraad gevallen aan waarin wel een bindend advies nodig is van de raad om af te wijken van het omgevingsplan (artikel 16.15 a lid b. onder 1 Omgevingswet). Voor de niet-aangewezen gevallen vervalt het adviesrecht; dan gaat de raad er niet over.

De status van het advies van raad

Als de gemeenteraad een negatief advies geeft, dan mag het college de omgevingsvergunning niet verlenen. Dit adviesrecht van de gemeenteraad is een zogenaamd verzaamd, bindend advies. Het college van B&W mag daar niet van afwijken.

Raadsbesluit nodig over adviesrecht

De gemeenteraad moet - vóórdat de Omgevingswet in 2022 van kracht wordt - een besluit nemen over de gevallen waarin hij advies wil geven. Het huidige raadsbesluit 'aanwijzingslijst gevallen waarvoor geen verklaring van geen bedenkingen nodig is' vervalt namelijk automatisch bij inwerkingtreding van de Omgevingswet. Regelt de gemeenteraad niets, dan hoeft B&W niet naar de gemeenteraad voor activiteiten die in strijd zijn met het omgevingsplan.

Eenvoudigere en snellere procedures

De gemeenteraad moet bij het bepalen van de lijst meewegen dat de Omgevingswet als doel heeft om besluitvorming over initiatieven sneller en overzichtelijker te laten verlopen. Ook bij afwijkingen van het omgevingsplan is de reguliere procedure van toepassing (in principe 8 weken, optioneel 6 weken verlening). Hoewel er enkele gevallen zijn waarbij de termijn kan worden verlengd (onder meer op verzoek van aanvrager of als bevoegd gezag dat beslist) is de planning van de raadsproces – en daarmee het agenderen in de gemeenteraad – daarbij echter geen reden om de procedure te verlengen. Het is dan ook zinvol dat de gemeenteraad vooraf bepaalt waar hij wel en geen rol voor zich ziet en daarmee ook niet te veel categorieën van gevallen vooraf aanwijst.

Lijst van gevallen adviesrecht

In hoofdstuk 3 is de lijst met gevallen waarvoor het adviesrecht geldt opgenomen.

Hoofdstuk 2 – Verplichte participatie bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten

Participatie in de Omgevingswet

Participatie is een belangrijk onderdeel van de Omgevingswet. En het is verplicht voor het bevoegd gezag. De gemeente moet ervoor zorgen dat alle belanghebbenden hun meningen kunnen geven over een visie of plan. Zoals een Omgevingsvisie of een Omgevingsplan. Belanghebbenden zijn bijvoorbeeld inwoners, bedrijven, verenigingen, scholen.

Bij een omgevingsvergunning moet de aanvrager aangeven of hij omwonenden bij de aanvraag betrokken heeft. En hij moet duidelijk maken wat er uit die participatie is gekomen. De aanvrager mag zelf weten op welke manier hij de belanghebbenden bij de aanvraag betreft.

Vergunningverlening: toets Omgevingsplan

In veruit de meeste gevallen is de gemeente het bevoegd gezag voor het verlenen van de vergunning. De gemeente toetst dan ook of het initiatief past in het Omgevingsplan. Daarbij zijn er drie mogelijkheden:

1. Het initiatief past binnen de regels. Gemeente verleent de vergunning, want het past binnen de kaders.
2. Het initiatief past met een binnenplanse afwijking. Zo'n afwijking kennen we nu ook in onze bestemmingsplannen. Dit heet onder de Omgevingswet een binnenplanse omgevingsplanactiviteit (binnenplanse opa).
3. Het initiatief past niet. Als de gemeente wil meewerken aan het initiatief, moet ze een vergunning gaan verlenen in afwijking van het omgevingsplan. Zo'n initiatief is dan een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (buitenplanse opa).

Participatie bij vergunningverlening

Bij mogelijkheid 1 en 2 is participatie voor een initiatiefnemer niet verplicht. Dit zijn activiteiten die binnen de regels van het Omgevingsplan vallen. En bij het vaststellen van het Omgevingsplan zelf heeft al participatie plaatsgevonden. Participatie door de initiatiefnemer wordt wel gestimuleerd.

Participatie kan wel verplicht zijn als iemand een vergunning voor buitenplanse omgevingsplanactiviteiten (mogelijkheid 3) aanvraagt. Dat zijn activiteiten die niet in het Omgevingsplan staan. Hierover heeft dus nooit eerder participatie plaatsgevonden. Of participatie in deze situatie wel of niet verplicht is, is aan de gemeenteraad om te bepalen. De gemeenteraad kan namelijk categorieën van gevallen aanwijzen waarvoor deze verplichting geldt. Dat staat in artikel 16.55 lid 7 van de Omgevingswet.

Bij deze categorieën van verplichte participatie geldt dat de aanvrager bij de aanvraag van de vergunning moet laten zien hoe hij belanghebbenden bij de aanvraag heeft betrokken. De aanvrager mag echter zelf weten op welke manier hij de belanghebbenden bij de aanvraag betreft.

Het besluit van de gemeenteraad

De gemeenteraad beslist dus of participatie ook verplicht moet zijn bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten (opa's). Hier zijn drie opties om uit te kiezen:

1. Participatie bij buitenplanse opa's is niet verplicht;

2. Participatie bij buitenplanse opa's is zo vaak mogelijk verplicht;
3. Alleen in bepaalde categorieën van gevallen is participatie verplicht.

Ad 1.

Voorstanders van deze optie willen terughoudend zijn in het opleggen van regels en dus ook de verplichting van participatie.

Ad 2.

Voorstanders van deze optie menen dat het niet logisch is dat participatie in alle instrumenten van de Omgevingswet verplicht is, behalve bij deze buitenplanse OPA's. Als je het overal verplicht, wees dan ook consequent. Vooral ook omdat er bewust wordt afgeweken van de regels uit het Omgevingsplan. Dat kan nogal consequenties hebben voor omwonenden en belanghebbenden.

Echter, een algemeen besluit het 'in alle gevallen' van buitenplanse opa's participatie verplicht te stellen, is niet toegestaan. Er dient expliciet gemaakt te worden in welke gevallen de verplichte participatie dus wel geldt. In deze optie wordt een zo compleet mogelijke lijst van categorieën van gevallen vastgesteld.

Ad 3.

Voorstanders van deze optie kiezen ervoor om heel bewust te kijken naar initiatieven die het meest impact maken. Vaak wordt hier een koppeling gemaakt met de lijst van gevallen waarvoor de gemeenteraad gebruik wil maken van haar adviesrecht. Maar het staat de gemeenteraad geheel vrij om eigen categorieën van gevallen aan te wijzen.

Lijst met categorieën verplichte participatie

In hoofdstuk 3 vindt u de voorgestelde lijst met categorieën voor verplichte participatie. U ziet dat hierbij aansluiting is gevonden met de lijst van categorieën voor het adviesrecht van de raad (uit hoofdstuk 2), maar dat de 'drempel' voor verplichte participatie lager ligt dan bij het adviesrecht. Op deze manier wordt zo veel als mogelijk participatie verplicht gesteld, terwijl toch de koppeling met het adviesrecht overeind blijft (combinatie tussen optie 2 en 3).

Hoofdstuk 3 – Categorieën van gevallen adviesrecht en verplichte participatie

De gemeenteraad wil in de volgende gevallen

- gebruik maken van zijn adviesbevoegdheid;
- participatie verplicht stellen bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten.

| | Adviesrecht (16.15a onder b Ow) | Verplichte participatie (16.55 lid 7) |
|--------------------|---|---|
| 1. Woningen | 1.1 Het toevoegen van <u>5</u> of meer woningen binnen de bebouwde kom; | Het toevoegen van <u>1</u> of meer woningen binnen de bebouwde kom; |
| | 1.2 Het toevoegen of bouwen van 1 of meer woningen in het buitengebied, <u>tenzij</u> sprake is van de regeling voor Vrijkomende Agrarische Bebouwing of het splitsen van bestaande woningen om deze als meer-gezins-woning te bestemmen. | Het toevoegen of bouwen van 1 of meer woningen in het buitengebied, <u>ook als</u> sprake is van de regeling voor Vrijkomende Agrarische Bebouwing; |

Toelichting:

De bebouwde kom is dat gebied dat volgens de Bouwverordening gemeente West Betuwe als zodanig is aangemerkt.

Ad 1.1 (bij adviesrecht): Het toevoegen van 5 of meer woningen binnen de bebouwde kom is gebaseerd op de voorheen geldende Verklaring van Geen Bedenkingen die voor dit aantal woningen ook niet noodzakelijk was.

Ad 1.2: Ook recreatiewoningen vallen hieronder.

| | Adviesrecht (16.15a onder b Ow) | Verplichte participatie (16.55 lid 7) |
|-------------------------|---|--|
| 2. Bedrijvigheid | 2.1 Het oprichten, veranderen of uitbreiden van bedrijvigheid in een <u>zwaardere</u> categorie | Het oprichten, veranderen of uitbreiden van bedrijvigheid in een <u>andere</u> categorie dan het |

| | | |
|-----|--|---|
| | gorie dan het omgevingsplan toestaat, in de bebouwde kom en op bedrijventerreinen; | omgevingsplan toestaat, in de bebouwde kom en op bedrijventerreinen; |
| 2.2 | Het oprichten, veranderen of uitbreiden van niet-agrarische bedrijvigheid in het buitengebied, <u>tenzij</u> er sprake is van de regeling voor Vrijkomende Agrarische Bebouwing; | Het oprichten, veranderen of uitbreiden van niet-agrarische bedrijvigheid in het buitengebied, <u>ook</u> als er sprake is van de regeling voor Vrijkomende Agrarische Bebouwing; |

Toelichting:

De bebouwde kom is dat gebied dat volgens de Bouwverordening gemeente West Betuwe als zodanig is aangemerkt. Het buitengebied is het gebied buiten de bebouwde kom.

| | Adviesrecht (16.15a onder b Ow) | Verplichte participatie (16.55 lid 7) |
|--|--|--|
| 3. Antenne-installaties en (licht-) reclamemasten | 3.1 Het oprichten of veranderen van een antenne-installatie hoger dan 40 meter; | Het oprichten of veranderen van een antenne-installatie, <u>ongeacht hoogte</u> ; |
| | 3.2 Het oprichten of veranderen van (licht)reclamemasten, ongeacht de hoogte of oppervlakte; | Het oprichten of veranderen van (licht)reclamemasten, ongeacht de hoogte of oppervlakte; |

Toelichting: Voor het plaatsing van vergunningvrije antenne-installaties kan participatie niet verplicht worden gesteld.

| | Adviesrecht (16.15a onder b Ow) | Verplichte participatie (16.55 lid 7) |
|--------------------------------|---|---|
| 4. Intensieve recreatie | Projecten ten behoeve van intensieve recreatie, inclusief de daarbij behorende voorzieningen (zoals paden, ontsluiting en groen); | Projecten ten behoeve van intensieve recreatie, inclusief de daarbij behorende voorzieningen (zoals paden, ontsluiting en groen); |

Toelichting:

Onder intensieve recreatie wordt verstaan een gebied specifiek bedoeld voor recreatiedoeleinden. Het kan hier gaan om zowel dagrecreatie alsook verblijfsrecreatie. Bij deze vormen van recreatie is sprake van permanent ruimtebeslag, eventueel aangevuld met faciliteiten ten behoeve van dat recreatieve gebruik. Daarbij gaat het om projecten met een actief beheer en een commerciële doelstelling. Voorbeelden zijn bungalowparken, recreatierterreinen, campings, zwemplassen, etc.

Recreatief medegebruik van gronden voor wandelen, paardrijden, fietsen, varen, zwemmen en vissen, waarbij de recreatie geen specifiek beslag legt op de ruimte, zien wij als extensieve dagrecreatie.

| | Adviesrecht (16.15a onder b Ow) | Verplichte participatie (16.55 lid 7) |
|--|---|---|
| 5. Projecten m.b.t. energie opwekking | 5.1 Het realiseren van minimaal één windturbine, ongeacht de hoogte; | Het realiseren van minimaal één windturbine, ongeacht de hoogte; |
| | 5.2 Het realiseren van weiden met zonnepanelen, ongeacht de grootte, <u>tenzij het project past binnen het beleidskader zon</u> ; | Het realiseren van weiden met zonnepanelen, ongeacht de grootte <u>en of het project past binnen het beleidskader zon</u> ; |
| | 5.3 Het opwekken en/of opslag van andere vormen van energie (zoals buurtbatterij, biomassa-installatie en waterstof). | Het opwekken en/of opslag van andere vormen van energie (zoals buurtbatterij, biomassa-installatie en waterstof). |

Toelichting:

In de keuze en normering van de projecten genoemd onder 5.1 t/m 5.3 is het onderscheid gemaakt tussen grootschalige en individuele toepassing. Kleinschalige individuele energieopwekking voor eigen

huishoudelijk gebruik (bijvoorbeeld zonnepanelen op de eigen garage) valt daarbij buiten het adviesrecht van de gemeenteraad en verplichte participatie.

| | Adviesrecht (16.15a onder b Ow) | Verplichte participatie (16.55 lid 7) |
|---|---|---|
| 6. Maatschap-pelij-ke voorzieningen en sport-voorzieningen | 6.1 Het realiseren van <u>grootschalige</u> maatschappelijke voorzieningen, zoals onderwijsvoorzieningen, religieuze voorzieningen, gezondheidszorg, een multifunctionele accommodatie (MFA) of multifunctioneel centrum (MFC); | Het realiseren van maatschappelijke voorzieningen; |
| | 6.2 Het realiseren van sportinfrastructuur, waaronder sportparken en sporthallen; | Het realiseren van sportinfrastructuur, waaronder sportparken en sporthallen; |

Toelichting:

6.1 Met 'grootschalig' wordt hier bedoeld die maatschappelijke voorzieningen, die normaal gesproken niet zonder meer overal in de woonomgeving passen, gelet op specifieke eisen ten aanzien van het gebruik, situering en bereikbaarheid.

| | Adviesrecht (16.15a onder b Ow) | Verplichte participatie (16.55 lid 7) |
|---------------------------------------|--|---|
| 7. Infrastructu-rele projecten | Het aanleggen/ bouwen van <u>grootschalige</u> infrastructurele (kunst)werken; | Het aanleggen/ bouwen van infrastructurele (kunst)werken; |

Toelichting:

Grootschalig (bij adviesrecht): hiermee wordt bedoeld o.a. de nieuw-aanleg van rondwegen, spoortunnels en viaducten.

| | Adviesrecht (16.15a onder b Ow) | Verplichte participatie (16.55 lid 7) |
|---------------------------------|---|---------------------------------------|
| 8. Gevoelige onderwerpen | Indien - naar mening van het college - sprake is van maatschappelijke onrust of anderszins politiek gevoelige initiatieven; | <u>n.v.t.</u> |

Toelichting:

De onderwerpen 1 t/m 7 van deze lijst zijn niet uitputtend. Er zullen zich gevallen voordoen, welke voorheen niet in te schatten waren, maar waarbij het college toch graag het advies van de gemeenteraad inwint. Dit kan ook gelden voor gevallen waarvoor twijfelachtig is of deze als 'grootschalig' kwalificeren. Omdat niet scherp te maken is om welke gevallen het concreet zal gaan, kan niet bij voorbaat participatie verplicht worden gesteld.

Hoofdstuk 4 – Inwerkingtreding en wijziging

Datum inwerkingtreding Omgevingswet

De inwerkingtreding van de in hoofdstuk 2 opgenomen 'lijst met gevallen waarvoor advies van de gemeenteraad nodig is voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit, als bedoeld in artikel 16.15 a lid b. onder 1' is gelijk aan de datum inwerkingtreding van de Omgevingswet.

De inwerkingtreding van de in hoofdstuk 3 opgenomen 'lijst met gevallen waarbij participatie verplicht is voor buitenplanse omgevingsplanactiviteiten, als bedoeld in artikel 16.55 lid 7' is gelijk aan de datum inwerkingtreding van de Omgevingswet.

Actualiseren/ wijzigen van de lijst met gevallen

Met het vaststellen van het definitieve omgevingsplan ontstaat de noodzaak om deze 'lijst met gevallen' te actualiseren. Maar ook nieuwe inzichten kunnen ertoe leiden dat aanpassingen nodig zijn. Ook dit actualisatiebesluit is aan de gemeenteraad.

Aldus besloten in de openbare vergadering van 25 mei 2021, nummer 2021/039,

*de griffier,
Hans van der Graaff*

*de voorzitter,
Servaas Stoop*