

Adviesrecht en participatieplicht bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten

1. Inleiding

Bij activiteiten die in strijd zijn met het bestemmingsplan en die met een uitgebreide afwijkingsprocedure moeten worden vergund, moet de gemeenteraad onder de huidige wetgeving bepalen dat er 'geen bedenkingen' zijn. Dat doet de raad door een verklaring van geen bedenkingen (hierna VVGB) af te geven.

Onder de Omgevingswet zal van het omgekeerde sprake zijn. De Omgevingswet voorziet in afwijken van het omgevingsplan en spreekt dan van buitenplanse omgevingsplanactiviteiten. De raad kan onder de Omgevingswet gevallen aanwijzen waarin wel een bindend advies nodig is van de raad om een buitenplanse omgevingsplanactiviteit toe te staan. Voor de gevallen die niet zijn aangewezen vervalt het adviesrecht van de raad. Naast het adviesrecht kan de raad onder de Omgevingswet ook een participatieplicht opleggen bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten.

Het doel van deze notitie is het vaststellen van een kader, dat de raad in staat stelt om op een werkbare manier zijn adviesrecht te kunnen uitoefenen. De notitie is tot stand gekomen met input van de klankbordgroep Omgevingswet van de vorige raad. Met deze klankbordgroep zijn gesprekken gevoerd over het aankomende adviesrecht en is hierover een thema-avond georganiseerd. Tijdens deze thema-avond is opgehaald wat de raad belangrijk vindt bij het inrichten van het adviesrecht. Daarnaast is tijdens deze avond aan de hand van concrete casussen een aanzet gemaakt voor het bepalen van de adviesplichtige en participatieplichtige activiteiten.

2. Het adviesrecht

2.1 Rolverdeling tussen 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 stelt kaders vast in de omgevingsvisie en het omgevingsplan. Het college voert binnen deze kaders uit en toetst of initiatieven passen binnen de door de gemeenteraad vastgestelde kaders.

Dit wordt door 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.

2.2 Het adviesrecht vervangt de huidige VVGB

Plannen van initiatiefnemers passen niet altijd in het bestemmingsplan. Soms is het ook niet mogelijk om via een binnenplanse afwijking of de zogenaamde kruimelgevallenregeling (een door de wetgever vastgestelde lijst met onderwerpen waarop de reguliere voorbereidingsprocedure van 8 weken van toepassing is verklaard) medewerking te verlenen voor het afwijken van het bestemmingsplan. Onder de huidige wetgeving kan het college van B&W dan uitsluitend een omgevingsvergunning verlenen met instemming van de gemeenteraad waarbij er wordt afgeweken van het bestemmingsplan.

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 dit werkbaar te houden heeft de raad categorieën gevallen aangewezen waarin een VVGB niet nodig is. Deze lijst van categorieën is vastgesteld op 7 oktober 2010 en wordt tot op heden gehanteerd. Voor alle overige gevallen is de VVGB dus wel nodig.

Onder de Omgevingswet is het precies omgekeerd. Dan wijst de gemeenteraad gevallen aan waarin wel een bindend advies nodig is van de raad om met een omgevingsvergunning af te wijken van het omgevingsplan. Hierbij is het uitgangspunt dat zowel raadsadvies als participatieplicht met name van belang zijn bij initiatieven met een grote(re) impact op de omgeving. Voor de niet-aangewezen gevallen is er geen adviesrecht.

2.3 De status van het advies

Als de gemeenteraad een negatief advies geeft bij het toepassen van het adviesrecht, dan mag het college de omgevingsvergunning op grond van artikel 16.15b van de Omgevingswet niet verlenen. Dit

adviesrecht van de gemeenteraad is een zogenaamd verzaamd, bindend advies. Het college van B&W mag daar niet van afwijken en moet het in acht nemen.

2.4 Raadsbesluit over adviesrecht

De gemeenteraad moet voordat de Omgevingswet van kracht wordt een besluit nemen over de gevallen waarin hij advies wil geven. Regelt de gemeenteraad niets, dan hoeft B&W niet naar de gemeenteraad voor activiteiten die in strijd zijn met het omgevingsplan. De inwerkingtreding van de lijst 'Voorstel categorieën van gevallen adviesrecht en participatieplicht' is gelijk aan de datum van de inwerkingtreding van de Omgevingswet.

2.5 Kortere procedures

De huidige procedure waar de VVGB deel van uitmaakt heeft een beslistermijn van 26 weken. De Omgevingswet beoogt echter om bijna alle vergunningaanvragen binnen acht weken (met eventueel een verlenging van zes weken) te behandelen, met als doel besluitvorming sneller en overzichtelijker te laten verlopen. De planning van de raadsproces – en daarmee het agenderen in de gemeenteraad – biedt geen grond om de procedure te verlengen. Het is dan ook zinvol dat de gemeenteraad vooraf bepaalt waar hij wel en geen rol voor zich ziet, waarbij in acht wordt genomen dat er een werkbaar proces moet worden ingericht. Er zijn hierbij aantal risicofactoren waar rekening mee moet worden gehouden:

- Wanneer er te veel categorieën worden vastgesteld waarvoor het adviesrecht geldt, wordt de druk op het vergunningverleningsproces te groot. De vergunningverlener heeft immers maar acht weken om het hele proces te doorlopen.
- Op dit moment zijn er gemiddeld vier aanvragen per jaar waarvoor een VVGB moet worden afgegeven. Door de korte beslistermijn wordt het aantrekkelijker voor een aanvrager om een vergunning aan te vragen voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit ten opzichte van een omgevingsplanwijziging. Hierdoor verwachten wij dat er vaker een raadsadvies moet worden uitgebracht dan nu een VVGB.
- De huidige vergadercyclus van de raad en de termijn en werkwijze voor het aanleveren van stukken maakt het vrijwel onmogelijk om binnen de onder de Omgevingswet gestelde termijn een besluit te nemen. In het voorbeeld hieronder is het meest gunstige tijdspad weergegeven. De vergunning van rechtswege vervalt weliswaar onder de Omgevingswet, maar de aanvrager kan wel een dwangsom wegens niet tijdig beslissen opeisen.

Stukken klaar voor pfo	Pfo	B&W	Stukken bij griffie	Agendacommissie	Commissie	Raad
20-01	24-01	01-02	02-02	03-02	15-02	01-03

2.6 Mogelijkheden om de risico's te beperken

- De uitgebreide voorbereidingsprocedure toepassen

Er kan voor worden gekozen om te besluiten om de betreffende aanvragen met de uitgebreide voorbereidingsprocedure af te doen. Dit besluit moet voor elke afzonderlijke aanvraag worden genomen. Hiervoor is vereist dat:

- de aangevraagde activiteit aanzienlijke gevolgen heeft of kan hebben voor de fysieke leefomgeving; en
- naar verwachting verschillende belanghebbenden bedenkingen zullen hebben tegen de activiteit.

Daarbij moet de aanvrager voorafgaand aan het nemen van het besluit over de toe te passen procedure een zienswijze kunnen indienen over het toepassen van de uitgebreide voorbereidingsprocedure.

- Aantal categorieën adviesrecht beperken

De gemeenteraad kan terughoudend zijn in het aantal categorieën waarvoor een raadsadvies moet worden gevraagd. Dat daarmee de invloed van de raad op de besluitvorming wordt beperkt, is passend binnen het doel van de Omgevingswet: het sneller en overzichtelijker laten verlopen van besluitvorming over initiatieven. Daarnaast is het college van burgemeester en wethouders het bevoegd gezag met betrekking tot omgevingsvergunningen. De taak van de raad is (onder de Omgevingswet nog meer dan nu) het uitzetten van de grote lijnen.

3. Participatieplicht

3.1 Participatie in de Omgevingswet

Participatie is een belangrijk onderdeel van de Omgevingswet en is verplicht voor het bevoegd gezag. De gemeente moet ervoor zorgen dat alle belanghebbenden, zoals bijvoorbeeld inwoners, bedrijven, verenigingen en scholen, hun mening kunnen geven over een visie of plan van de gemeente.

Bij een omgevingsvergunning moet de aanvrager aangeven of hij belanghebbenden bij de aanvraag betrokken heeft en zo ja, wat de uitkomst is van het participatieproces. De aanvrager mag zelf bepalen op welke manier hij belanghebbenden bij de aanvraag betreft.

3.2 Participatie bij vergunningverlening

Participatie kan verplicht worden gesteld als iemand een vergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit aanvraagt. Dat zijn activiteiten die niet passen binnen het omgevingsplan en waarvoor ook geen binnenplanse afwijkmogelijkheid bestaat. De gemeenteraad kan categorieën van gevallen aanwijzen waarvoor een participatieplicht geldt. 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.

3.3 Raadsbesluit over participatieplicht

De gemeenteraad kan besluiten om een participatieplicht op te leggen bij alle buitenplanse omgevingsplanactiviteiten, bij geen enkele buitenplanse omgevingsplanactiviteit of alleen bij bepaalde categorieën van gevallen.

Bij de keuze voor het opleggen van een participatieplicht voor alle gevallen volstaat een algemeen besluit niet. Er dient expliciet gemaakt te worden in welke gevallen de verplichte participatie geldt. Er wordt een zo compleet mogelijke lijst van categorieën van gevallen vastgesteld.

Bij de keuze voor het opleggen van een participatieplicht bij bepaalde categorieën van gevallen kan een koppeling worden gemaakt met de lijst van gevallen waarvoor de gemeenteraad gebruik wil maken van haar adviesrecht. Dit is echter niet verplicht. Het staat de gemeenteraad geheel vrij om categorieën van gevallen aan te wijzen. Het is echter voor de overzichtelijkheid voor zowel de gemeente als de inwoner aan te raden om één lijst van categorieën op te stellen voor zowel raadsadvies als participatieplicht. Zowel raadsadvies als participatieplicht zijn met name van belang bij initiatieven met een grote(re) impact op de omgeving, waardoor dit logischerwijs vaak hetzelfde soort initiatieven betreft.

4. Voorstel categorieën van gevallen adviesrecht en participatieplicht

4.1 Woningbouw

4.1.1 Het toevoegen van 5 of meer woningen/appartementen binnen bestaand stedelijk gebied, met uitzondering van het toevoegen van woningen/appartementen bij functioneel hergebruik van bestaande panden.

Toelichting: De gemeente Coevorden wenst (nieuwe) inbreidingslocaties te benutten voor woningbouw. Deze locaties kunnen variëren in omvang. Het toevoegen van maximaal 4 woningen wordt nog als een kleinschalige (her)ontwikkeling gezien. Door maatschappelijke ontwikkelingen komen (bedrijfs)gebouwen leeg te staan. Vanuit ruimtelijk oogpunt vragen deze locaties om een functioneel hergebruik, vaak in combinatie met een ruimtelijke kwaliteitsverbetering. Het realiseren van appartementen is daarbij een veel voorkomende invulling.

4.1.2 Het toevoegen van 2 of meer woningen buiten bestaand stedelijk gebied.

Toelichting: De impact van het toevoegen van woningen in het buitengebied is groter dan binnen bestaand stedelijk gebied. Participatieplicht en raadsadvies zijn hier op hun plaats bij een kleiner aantal woningen.

4.2 Bedrijfswoningen

4.2.1 Het toevoegen van een bedrijfswoning buiten bestaand stedelijk gebied.

Toelichting: Het toestaan van een (extra) bedrijfswoning op een perceel kan vergaande gevolgen hebben voor de bedrijfsvoering van omliggende bedrijven. Het is goed om hier vooraf over te participeren. Ook is het toestaan buiten het omgevingsplan een afwijking van de beleidslijnen rondom bedrijfswoningen. Of ze zijn al toegestaan, met een maximum van één, of ze zijn helemaal niet toegestaan. De raad zal hier per geval een afweging in moeten maken.

4.3 Bedrijvigheid en agrarische sector

4.3.1 Het oprichten, veranderen of uitbreiden van bedrijvigheid in een zwaardere milieucategorie dan het omgevingsplan toestaat, daarvan vrijgesteld categorie 1 en 2 bedrijven en bedrijfsactiviteiten die in een hogere categorie vallen maar qua omvang vergelijkbaar hieraan zijn, zowel binnen als buiten bestaand stedelijk gebied.

Toelichting: Dit onderdeel heeft betrekking op alle aanpassingen aan of voor een bedrijf in milieucategorie 3 of hoger waarvoor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit nodig is. Dit ziet niet alleen op de activiteit milieu: Ook bijvoorbeeld een buitenplanse bouwactiviteit van deze bedrijven kan grotere gevolgen hebben voor de omgeving.

4.3.2 Het oprichten van nieuwe niet-agrarische bedrijvigheid buiten bestaand stedelijk gebied.

Toelichting: Het gaat bij deze categorie om bedrijvigheid die planologisch niet is toegestaan. Dit betreft slechts het gebruik en niet de eventuele bouwactiviteit.

4.3.3 Plannen met milieucomponenten, zoals wijzigingen van stalsystemen en/of dieraantallen, geuren en geluidcomponenten etc.

Toelichting: Het gaat hierbij om alle milieucomponenten waarvoor het toetsingskader is opgenomen in het omgevingsplan.

4.3.4 Het vergroten van het agrarisch bouwvlak naar meer dan 1,5 hectare.

Toelichting: In deze situatie moet onder het huidige recht ook een VVGB worden uitgebracht. Er is voor gekozen om hierin aan te sluiten bij het huidige beleid.

4.3.5 Nieuwbouwprojecten met een bebouwingsoppervlakte van meer dan 750 m² ten behoeve van een bedrijf- en/of kantoorfunctie.

Toelichting: Het gaat hier om het bouwen van nieuwe gebouwen ten behoeve van een bedrijf- en kantoorfunctie op nieuwe locaties en op locaties waar planologisch al bebouwing is toegestaan.

4.4 Antennemasten

4.4.1 Het oprichten of veranderen van een antenne-installatie hoger van 40 meter, uitgezonderd de C2000 antennes voor communicatiesystemen voor hulpdiensten.

Toelichting: Bij deze categorie is ervoor gekozen om aan te sluiten bij de huidige regelgeving, waarbij antennes tot en met 40 meter hoogte vergund kunnen worden met toepassing van de reguliere voorbereidingsprocedure. Vanwege de grote(re) ruimtelijke impact vallen antennes die hoger zijn dan 40 meter wel onder het adviesrecht.

4.5 Energieopwekking

4.5.1 Het realiseren van minimaal één windmolen met een ashoogte van meer dan 15 meter.

Toelichting: Het betreft hier realisatie van solitaire windmolens en windmolens in clusters. Wanneer deze een ashoogte hebben van meer dan 15 meter passen ze niet meer binnen het bestemmingsplan 'Kleine windturbines gemeente Coevorden'.

4.5.2 Het realiseren van zonneakkers groter dan 0,5 hectare.

Toelichting: Het gaat hier om zonneakkers groter dan 0,5 hectare, zowel voor de opwekking van energie voor derden als voor eigen gebruik.

4.5.3 Het opwekken en/of opslaan van andere vormen van energie (zoals een buurtbatterij, biomassa-installatie, waterstof of andere toekomstige vormen).

Toelichting: Het betreft hier alle andere vormen van energieopwekking en -opslag, zowel bestaand als toekomstig.

4.6 Maatschappelijke voorzieningen

4.6.1 Het vestigen van (grootschalige) maatschappelijke voorzieningen voor educatieve, sociale, medische, culturele, levensbeschouwelijke, sport en recreatieve doeleinden met een bebouwd oppervlakte groter dan 750 m².

Toelichting: 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 inclusief buitenruimte, situering en bereikbaarheid. In veel gevallen gaat het hier om intensieve functies/ voorzieningen met ruime openingstijden.

4.7 Infrastructurele projecten

4.7.1 Het nieuw aanleggen van wegen en fietspaden, tenzij er sprake is van een reconstructie met daarbij behorende voorzieningen of onderhoudswerkzaamheden.

Toelichting: Vanwege de beperkte ruimtelijke impact is ervoor gekozen om reconstructies en onderhoudswerkzaamheden uit te zonderen bij deze categorie.

4.7.2 Aanleg, wijziging en/of reconstructie van infrastructuur voor elektriciteitsvoorziening, telecommunicatie, olie- en gaswinning mits het gaat om bovenleidingen en/of meer dan 100m² aan bebouwing wordt toegevoegd.

Toelichting: Het gaat hier om bovengrondse infrastructuur met bijbehorende bebouwing.

4.8 Gevoelige onderwerpen

4.8.1 Plannen waarbij - naar het oordeel van het college - sprake is van een activiteit die aanzienlijke gevolgen heeft of kan hebben voor de fysieke leefomgeving, sprake is van maatschappelijke onrust of anderszins politiek gevoelige initiatieven

Toelichting: De categorieën in deze lijst zijn niet uitputtend. Er zullen zich gevallen voordoen die niet zijn voorzien, maar waarbij het college van burgemeester en wethouders toch graag het advies van de gemeenteraad wil inwinnen en een participatieplicht wil opleggen omdat er sprake is van aanzienlijke gevolgen voor de fysieke leefomgeving, maatschappelijke onrust en/of een politiek gevoelig onderwerp.