

## Adviesrecht gemeenteraad bij afwijkingen van het omgevingsplan

De raad van de gemeente Oost Gelre,

gezien het voorstel van het college van de gemeente Oost Gelre van 12 oktober 2021,

gelet op artikel 16.15a onder b van de Omgevingswet,

overwegende dat:

- de Omgevingswet per 1 juli 2022 in werking treedt;
- de huidige vastgestelde 'Beleidsregels Wabo Categorieën verklaring van geen bedenkingen' op dat moment voor nieuwe aanvragen komt te vervallen;
- het op dat moment duidelijk moet zijn over welke aanvragen omgevingsvergunningen, die strijdig zijn met het omgevingsplan, de raad wenst te adviseren;
- in het kader hiervan een lijst van categorieën is opgesteld op basis waarvan kan worden vastgesteld of een aanvraag voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit moet worden voorzien van een bindend advies van de gemeenteraad aan het college.

BESLUIT:

1. De beleidsnotitie 'Adviesrecht gemeenteraad bij afwijkingen van het omgevingsplan' vast te stellen.
2. Te bepalen dat het besluit onder 1 in werking treedt met ingang van de dag waarop de Omgevingswet in werking treedt.

Een lijst met categorieën van gevallen waarin de gemeenteraad zijn adviesrol wil nemen

### Aanleiding en leeswijzer

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

De gemeenteraad kan categorieën van gevallen 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. In dit document is een lijst met gevallen opgenomen waarvoor advies van de raad moet worden gevraagd.

In hoofdstuk 1 is allereerst een uitleg van het adviesrecht van de raad opgenomen. Vervolgens is in hoofdstuk 2 een lijst met categorieën van gevallen opgenomen waarvoor het adviesrecht geldt. Tot slot wordt in hoofdstuk 3 aangegeven wanneer de lijst in werking treedt, hoe het proces er globaal uit komt te zien en wanneer de lijst geactualiseerd kan worden.

### Hoofdstuk 1 – Het adviesrecht van de gemeenteraad

De Omgevingswet: rolverdeling gemeenteraad en college van B&W

In de huidige situatie stelt de gemeenteraad de kaders vast en geeft het college daar uitvoering aan. Het college toetst of initiatieven passen binnen de vastgestelde kaders. Dit is ook het geval onder de Omgevingswet.

In de huidige situatie is het zo dat de gemeenteraad voor buitenplanse afwijkingen van het bestemmingsplan categorieën heeft aangewezen van activiteiten die in principe niet naar de raad hoeven.

Onder de Omgevingswet bepaalt de gemeenteraad in welke gevallen bij een buitenplanse omgevingsplanactiviteit de raad advies wil geven, dus activiteiten die wel naar de raad moeten.

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

Wanneer een (bouw)plan niet past in het bestemmingsplan en er geen mogelijkheid is om medewerking te verlenen met een binnenplanse afwijking of een bij AMvB aangewezen geval (kruimelgeval), dan kan medewerking worden verleend met een herziening van het bestemmingsplan of een omgevingsvergunning met buitenplanse afwijking (projectafwijking). Dit kan alleen met instemming van de gemeenteraad. Voor de projectafwijking kan een verklaring van geen bedenkingen nodig zijn. De gemeen-

teraad heeft in zijn vergadering van 2 november 2010 de beleidsregels Wabo vastgesteld waarin categorieën van gevallen zijn aangewezen waarin een verklaring van geen bedenkingen niet is vereist. Voor deze gevallen is het college van burgemeester en wethouders het bevoegd gezag. Wel heeft de gemeenteraad besloten op de hoogte te willen blijven van ingekomen verzoeken om omgevingsvergunning Wabo onderdeel planologie door ingekomen verzoeken als kennisgeving te behandelen in het presidium. Indien nodig kan het presidium beslissen alsnog een projectafwijking te behandelen in de gemeenteraad.

Het adviesrecht vervangt de Vvvgb

Onder de Omgevingswet is het precies omgekeerd. Dan wijst de gemeenteraad gevallen aan waarin wel een bindend advies nodig is van de gemeenteraad om af te wijken van het omgevingsplan (artikel 16.15a onder b Omgevingswet). Voor alle overige gevallen geldt er geen adviesrecht en blijft de vergunningverlening bij het college.

De status van het raadsadvies

Het advies van de gemeenteraad voor de aangewezen activiteiten is een bindend advies. Als de gemeenteraad een negatief advies geeft, dan mag het college de omgevingsvergunning niet verlenen. Het college van B&W mag daar niet van afwijken.

Raadsbesluit nodig over adviesrecht

Voordat de Omgevingswet in werking treedt moet de gemeenteraad een besluit nemen over de gevallen waarin hij advies wil geven. Het huidige raadsbesluit 'Beleidsregels Wabo Categorieën verklaring van geen bedenkingen (Artikel 2.12 lid 1. sub a. onder 3 van de Wabo)' vervalt namelijk bij inwerkingtreding van de Omgevingswet. Wanneer de gemeenteraad geen gevallen aanwijst voor advies, dan hoeft B&W niet naar de gemeenteraad voor aanvragen voor activiteiten die in strijd zijn met het omgevingsplan.

Eenvoudigere en snellere procedures

Bij het bepalen van de gevallen is het van belang om mee te wegen 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 verlenging). Hoewel er enkele gevallen zijn waarbij de uitgebreide procedure van toepassing kan worden verklaard (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.

Participatie in de Omgevingswet

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

Bij een omgevingsvergunning moet de aanvrager aangeven of hij omwonenden bij de aanvraag betrokken heeft en daarbij ook aangeven wat er uit die participatie is gekomen. De aanvrager mag zelf weten op welke manier de belanghebbenden bij de aanvraag worden betrokken.

Voor participatie onder de Omgevingswet wordt separaat beleid vastgesteld.

Lijst van gevallen adviesrecht

In hoofdstuk 2 is een lijst opgenomen met gevallen waarvoor advies moet worden gevraagd aan de gemeenteraad.

## Hoofdstuk 2 – Categorieën van gevallen adviesrecht

De gemeenteraad wil in de volgende gevallen gebruik maken van zijn adviesbevoegdheid:

		Adviesrecht (16.15a onder b Ow)
1. Woningen	1.1	Een plan voor het toevoegen van 12 of meer woningen binnen de bebouwde kom.
	1.2	Een plan voor het toevoegen van 4 of meer (recreatie)woningen in het buitengebied.

*Toelichting:*

*Ad 1.1 Uit uitspraken van de Raad van State blijkt dat projecten van 12 woningen of meer een nieuwe stedelijke ontwikkeling zijn. Naar aanleiding daarvan heeft Gedeputeerde Staten aangegeven dat tot*

12 woningen geen vooradvies nodig is. Het aantal van 12 woningen is daarop gebaseerd. Kleinere woningbouwplannen hebben in het algemeen minder ruimtelijke impact.  
Ad 1.2: Bij functieverandering zijn op basis van het bestemmingsplan maximaal 3 woningen op een perceel toegestaan. Daarom is in dit geval gekozen voor 4 woningen of meer. Ook recreatiewoningen vallen hieronder.

		Adviesrecht (16.15a onder b Ow)
2. Bedrijvigheid	2.1	Het oprichten of uitbreiden van bedrijven in een zwaardere categorie dan het omgevingsplan toestaat, zowel in de bebouwde kom als op bedrijventerreinen, met uitzondering van: <ul style="list-style-type: none"> <li>• bedrijven tot en met categorie 2.</li> <li>• plannen die passen in het door de raad vastgestelde Ruimtelijk Beoordelingskader Regionaal Bedrijvenpark Laarberg Centraal 2.</li> <li>• bedrijven waarvan de milieueffecten gelijk te stellen zijn met de toegestane categorie volgens het omgevingsplan, wat blijkt uit milieuonderzoek.</li> </ul>
	2.2	Het oprichten of uitbreiden van niet-agrarische bedrijven in het buitengebied buiten de functie (activiteit) Bedrijf.

*Toelichting:*

Ad 2.1: Bedrijven zijn gecategoriseerd van 1 tot 5.2 waarbij categorie 1 bedrijven 'lichte' bedrijvigheid hebben en categorie 5.2 juist 'zware' bedrijvigheid hebben. Het opwaarderen van bedrijven naar een 'zwaardere categorie' kan impact hebben op de directe omgeving. Uitzondering hierop zijn bedrijven die zijn aangewezen in een 'zwaardere' categorie maar die vergelijkbaar zijn met de toegestane categorie \*\*.

Voor Laarberg Centraal 2 is een ruimtelijk kader vastgesteld. Wanneer een plan binnen de regels van dit kader past hoeft het plan niet aan de raad te worden voorgelegd.

Ad 2.2: Nieuwe niet-agrarische bedrijven en uitbreidingen hiervan in het buitengebied moeten zoveel mogelijk worden voorkomen. Het buitengebied is in beginsel voor agrarische bedrijven. Overige bedrijvigheid vestigen zich bij voorkeur op een bedrijventerrein.

\*\* categorisering zoals opgenomen in het Handboek 'Bedrijven en milieuzonering' van de VNG, editie 2009. Als het voornoemde Handboek wordt aangepast dan vormt de opvolger daarvan het nieuwe toetsingskader.

		Adviesrecht (16.15a onder b Ow)
3. Antenne-installatie		Het oprichten of veranderen van een antenne-installatie hoger dan 40 m.

*Toelichting:* De huidige antennemasten in de gemeente Oost Gelre hebben in het algemeen een hoogte van maximaal 40 meter, gemeten vanaf maaiveld. Hogere antenne-installaties kunnen maatschappelijk gevoelig zijn, waardoor voor hogere antenne-installaties advies nodig is van de gemeenteraad.

		Adviesrecht (16.15a onder b Ow)
4. Intensieve recreatie		Projecten ten behoeve van intensieve recreatie met een oppervlakte van meer dan 500 m <sup>2</sup> , inclusief de daarbij behorende voorzieningen (zoals bouwwerken, 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 en/of bouwwerken en gebouwen ten behoeve van dat recreatieve gebruik. Voorbeelden zijn recreatieterreinen, reguliere kampeerterreinen met meer dan 25 kampeerplaatsen, zwemplassen etc. Het gaat zowel om nieuwe als om uitbreidingen van bestaande gebieden voor recreatiedoeleinden. Solitaire recreatiewoningen of B&B's vallen hier niet onder. De oppervlakte van 500 m<sup>2</sup> wordt volgens jurisprudentie van de Raad van State beschouwd

als een nieuwe stedelijke ontwikkeling. Uitbreidingen en nieuwvestiging van intensieve recreatie tot 500 m<sup>2</sup> hebben in het algemeen minder ruimtelijke impact.

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

		Adviesrecht (16.15a onder b Ow)
<b>5. Projecten mbt energieopwekking/opslag</b>	<b>5.1</b>	Het realiseren van minimaal één windmolen met een ashoogte van ten minste 80 meter.
	<b>5.2</b>	Het realiseren van een zonnepark op grond met een netto oppervlakte van meer dan 2 hectare aan zonnepanelen.
	<b>5.3</b>	Het opwekken en/of opslag van andere vormen van energie dan zon of wind (zoals mestvergistingsinstallaties, biomassaïnstallaties en waterstof), anders dan opgenomen in het Delegatiebesluit Omgevingswet.

*Toelichting:*

In de keuze en normering van de projecten genoemd onder 5.1 t/m 5.3 is het onderscheid gemaakt tussen grootschalige en kleinschalige energieopwekking. De normering is gebaseerd op het vastgestelde beleid voor installaties voor grootschalige hernieuwbare energieopwekking. Kleinschalige energieopwekking voor eigen gebruik valt daarbij buiten het adviesrecht van de gemeenteraad.

In het gemeentelijk Delegatiebesluit Omgevingswet zijn activiteiten opgenomen die gedelegeerd zijn aan het college, zoals mestvergistingsinstallaties bij agrarische bedrijven. Hierop is het adviesrecht niet van toepassing.

		Adviesrecht (16.15a onder b Ow)
<b>6. Maatschappelijke voorzieningen en sportvoorzieningen</b>	<b>6.1</b>	Het realiseren van grootschalige maatschappelijke voorzieningen en sportvoorzieningen, met een bruto oppervlakte van meer dan 1.500 m <sup>2</sup> binnen de bebouwde kom.
	<b>6.2</b>	Het realiseren van grootschalige maatschappelijke voorzieningen en sportvoorzieningen met een bruto oppervlakte van meer dan 750 m <sup>2</sup> in het buitengebied.

*Toelichting:*

Met 'grootschalig' worden de maatschappelijke voorzieningen bedoeld, die gelet op specifieke eisen ten aanzien van het gebruik, situering en bereikbaarheid normaal gesproken niet zonder meer overal in de woonomgeving passen. In veel gevallen gaat het hier om intensieve functies / voorzieningen, zoals een Multifunctionele accommodatie (MFA) of een Integraal Kindcentrum (IKC). Bij grootschalige sportvoorzieningen kan gedacht worden aan binnen- en buitensportaccommodaties.

Maatschappelijke voorzieningen en sportvoorzieningen in het buitengebied hebben meer ruimtelijke impact op de omgeving en kunnen de kwaliteiten van het buitengebied aantasten. Met 'bruto' oppervlakte wordt de oppervlakte van het gehele terrein bedoeld, dus niet alleen de bebouwing. De oppervlakte van 1.500 m<sup>2</sup> is bepaald op basis van het huidige beleid voor verklaring van geen bedenkingen. De oppervlakte van 750 m<sup>2</sup> is bepaald op basis van de mogelijkheden uit een wijzigingsbevoegdheid uit het huidige bestemmingsplan.

	Adviesrecht (16.15a onder b Ow)
<b>7. Infrastructurele projecten</b>	Het aanleggen/aanpassen en bouwen van bovenlokale infrastructurele werken.

*Toelichting:*

Bij projecten voor lokale infrastructuur is geen advies van de raad nodig. Aanleg van nieuwe en aanpassing van lokale weginfrastructuur met waterinfrastructuur en groenvoorzieningen heeft een beperkter impact en komen veelal voort uit sectoraal raadsbeleid, zoals het verkeerscirculatieplan en gemeentelijk waterplan. Wanneer het een bovenlokaal infrastructureel werk betreft (provinciaal of Rijk), is wel advies van de gemeenteraad nodig.

Hierbij gaat het niet om regulier onderhoud van de werken.

	<b>Adviesrecht (16.15a onder b Ow)</b>
<b>8. Agrarische bedrijven</b>	<b>(Bouw) projecten voor uitbreiding van niet-grondgebonden agrarische bedrijven anders dan opgenomen in het Delegatiebesluit Omgevingswet.</b>

*Toelichting:*

*Uitbreidingen van niet-grondgebonden agrarische bedrijven (intensieve veehouderijbedrijven) liggen vaak gevoelig. Daarom dient hiervoor advies van de raad te worden gevraagd. In het Delegatiebesluit Omgevingswet zijn activiteiten opgenomen die gedelegeerd zijn aan het college, zoals vervorming van het bouwvlak. Deze komen niet in aanmerking voor het adviesrecht.*

### **Hoofdstuk 3 – 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 16.15a onder b, is gelijk aan de datum inwerkingtreding van de Omgevingswet.

Proces

Hieronder wordt globaal het proces geschetst:

Stap 1: Aanvraag omgevingsvergunning door initiatiefnemer

Stap 2: Indien het plan valt binnen een categorie uit de lijst voor adviesrecht, wordt een raadsvoorstel en raadsbesluit opgesteld met een voorstel voor het advies.

Stap 3: Het raadsvoorstel met raadsbesluit gaat via het college naar raadscommissie en gemeenteraad.

Stap 4: De gemeenteraad geeft een bindend advies. Dit advies wordt meegenomen door het college bij afhandeling van de aanvraag omgevingsvergunning.

Actualiseren/ wijzigen van de lijst met gevallen

Op het moment dat er beleidswijzigingen plaatsvinden of fundamentele wijzigingen in het omgevingsplan kan dit aanleiding geven om de lijst met gevallen te actualiseren. Maar ook nieuwe inzichten kunnen ertoe leiden dat aanpassingen nodig zijn. Ook dit actualisatiebesluit is aan de gemeenteraad.

*Vastgesteld in de openbare vergadering van 16 november 2021,*

*de raadsgriffier,*

*J. Vinke*

*de voorzitter,*

*A.H. Bronsvort*