

Gemeente Gulpen-Wittem

Adviesrecht gemeenteraad en verplichte participatie bij afwijkingen omgevingsplan

Omgevingswet

Ralf Defaux

1-1-2022

Samenwerkingsdocument Lijn50- gemeenten Implementatie Omgevingswet

Gemeente Gulpen-Witterm

Gemeente Eijsden-Margraten

Gemeente Vaals

Adviesrecht gemeenteraad en verplichte participatie bij
afwijkingen van het omgevingsplan (buitenplanse
omgevingsplanactiviteiten)

Versie 1 januari 2022

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave.....	2
Uitleg en wegwijzer.....	2
Hoofdstuk 1 – Het adviesrecht.....	3
Hoofdstuk 2 – Verplichte participatie bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten.....	5
Hoofdstuk 3 – Categorieën van gevallen adviesrecht.....	8
Hoofdstuk 4 – Inwerkingtreding en wijziging.....	9

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 verleend worden door het college.

De gemeenteraad kan gevallen van categorieën aanwijzen, waarin het college niet zomaar van het omgevingsplan kan afwijken om een vergunning te kunnen verlenen. In die gevallen wordt de raad om bindend advies gevraagd. Ook kan de gemeenteraad het besluit nemen om participatie verplicht te stellen bij bepaalde 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 (en tevens de uitgebreide procedure van toepassing wordt verklaard), is opgenomen in hoofdstuk 3. Wanneer deze lijst in werking treedt is te lezen in hoofdstuk 4. In datzelfde hoofdstuk wordt ook beschreven wanneer de lijst wordt geëvalueerd.

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 de monitoring 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 een 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 vvgb 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 van de raad nodig is om af te wijken van het omgevingsplan (art. 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 de raad

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

Raadsbesluit nodig over adviesrecht

De gemeenteraad moet – voordat de Omgevingswet in werking treedt – een besluit nemen over de gevallen waarin hij advies wil geven. Het huidige raadsbesluit 'aanwijzing 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 in geen enkel geval naar de gemeenteraad voor advies ten aanzien van activiteiten die in strijd zijn met het omgevingsplan. Dat is niet wenselijk.

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 verlenging). Hoewel er enkele gevallen zijn waarbij de termijn kan worden verlengd (onder meer op verzoek van aanvrager of als het bevoegd gezag dat beslist) is de planning van de raadsclusus – en daarmee het agenderen in de gemeenteraad – geen reden om de procedure te verlengen. Het is dan ook zinvol dat de gemeenteraad vooraf bepaalt waar hij wel en geen rol voor zichzelf ziet en daarmee ook niet te veel categorieën van gevallen vooraf aanwijst. Om het praktisch werkbaar te houden wordt voorgesteld om voor de gevallen waarin de raad van haar adviesrecht gebruik wil maken de uitgebreide procedure van toepassing te verklaren, zodat er voldoende tijd voor een zorgvuldig besluitvormingsproces aanwezig is.

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;

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

2. Participatie bij buitenplanse opa's is zo vaak mogelijk verplicht;

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 op grond van de Omgevingswet 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.

3. Alleen in bepaalde categorieën van gevallen is participatie verplicht;

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.

Voor de goede orde wordt opgemerkt dat ook als er geen sprake is van participatie, belanghebbenden wel beroep kunnen instellen tegen de genomen besluiten.

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). Aanvullend op de lijst van categorieën voor het adviesrecht van de raad willen we participatie ook verplicht stellen in die gevallen waar sprake is van functiewijziging van percelen zowel binnen als buiten de bebouwde kom en bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten in het buitengebied. Als zodanig leggen we een bewuste en logische koppeling met het adviesrecht van de gemeenteraad maar willen we participatie ook verplicht stellen bij ontwikkelingen die, vanuit de kaderstellende rol van de gemeenteraad wellicht minder belangrijk zijn, maar wel invloed kunnen hebben op de omgeving en waarbij participatie dus van belang wordt geacht (combinatie tussen optie 2 en 3). Participatie is immers een belangrijk onderdeel van de Omgevingswet.

Los van de verplichte participatie vindt de gemeente Gulpen-Wittem participatie in principe altijd belangrijk en willen wij onze inwoners en ondernemers ook stimuleren om vroegtijdig in gesprek te gaan met de omgeving wanneer zij plannen/initiatieven hebben. Het voert echter te ver, is juridisch niet houdbaar en past ook niet binnen de doelen van de Omgevingswet om participatie in alle gevallen verplicht te stellen. Derhalve hebben wij een handreiking participatie opgesteld waarmee we participatie willen stimuleren. Onze inwoners/ondernemers kunnen deze handleiding gebruiken om participatie, ook wanneer dat niet verplicht wordt gesteld, vorm te geven.

De verplichte participatie is met name bedoeld voor die gevallen waarvan we weten of inschatten dat die een grotere impact hebben op de omgeving. Door voor deze gevallen een verplichting op te nemen, geven we een helder signaal af richting initiatiefnemer dat deze participatie moet toepassen.

Hoofdstuk 3 – Categorieën van gevallen adviesrecht, verplichte participatie en toepassen uitgebreide procedure

De gemeenteraad wil in de volgende gevallen:

- Gebruik maken van zijn adviesbevoegdheid (art. 16.15 onder b Ow)
- Participatie verplicht stellen bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten (art. 16.55 lid 7)
- Uitgebreide procedure van toepassing verklaren (art. 16.65 lid 4 Ow)

1. Woningen

a) Het bouwen van meer dan 20 woningen met daaraan inherente voorzieningen binnen de bebouwde kom van onze 10 dorpskernen*;

b) het bouwen van woningen buiten de bebouwde kom* en/of het bouwen van woningen gelegen buiten de 10 dorpskernen voor zover deze niet binnen bestaande bebouwing worden gerealiseerd.

* Voor het bepalen van de grenzen van bebouwde / onbebouwde kom worden de grenzen gebruikt zoals aangewezen bij raadsbesluit d.d. 29 oktober 2020 alwaar de komgrenzen op grond van de Wegenverkeerswet, Wegenwet en Wet natuurbescherming zijn bepaald.

- ## 2. Projecten m.b.t. energieopwek
- Het oprichten van voorzieningen (o.a. windmolens, zonneweides, biomassacentrales, accuparken) voor grootschalige energie-opwekking. Het gaat hier over voorzieningen op land (dus geen zonnepanelen op daken) en t.b.v. bedrijfsmatige exploitatie die niet passen binnen het omgevingsplan.
- ## 3. Bedrijvigheid
- Het bouwen of realiseren van categorie 3 bedrijven binnen de bebouwde kom (anders dan op een bedrijventerrein) of categorie 4 bedrijven met daaraan inherente voorzieningen. Dit zijn bedrijven met een grotere milieu-impact op de omgeving qua geluid, geur, stof etc zoals autospuiterijen, meubelfabrieken, houtzagerij, industriële activiteiten.
- ## 4. Recreatie/Toerisme
- a) De functieverandering / herbestemming van een reguliere camping, bungalow- of huisjespark
- b) Het realiseren van nieuwe kampeerlocaties (campings, kamperen bij de boer)
- ## 5. Agrarische bedrijvigheid
- a) De herbestemming van een agrarisch bedrijf voor andere doeleinden dan wonen en/of verblijfsrecreatie
- b) de nieuwvestiging of bedrijfsverplaatsing van een agrarisch bedrijf naar een locatie alwaar geen agrarische bouwkaavel aanwezig is
- ## 6. Teeltondersteunende voorzieningen
- Het oprichten van teeltondersteunende voorzieningen (hagelnetten, regenkappen etc.) niet passend binnen de vigerende regels zoals opgenomen in het vigerende bestemmingsplan/omgevingsplan
- ## 7. Economie
- Het oprichten van kantoren, winkels en/of bedrijven op locaties die niet voldoen aan de Structuurvisie ruimtelijke economie Zuid-Limburg
- ## 8. Einsteintelecoop
- Voorzieningen ten behoeve van de eventuele komst van de Einstein Telescope (voor zover die binnen onze gemeente/regio ontwikkeld worden)

De onderwerpen 1 t/m 8 van deze lijst zijn niet uitputtend. Er zullen zich gevallen voordoen die niet in te schatten zijn en/of gevallen waarvan het College toch graag het advies van de gemeenteraad inwint. Dat kan natuurlijk altijd.

Aanvullend op bovenstaande lijst wil de gemeenteraad in de volgende gevallen participatie bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten verplicht stellen (zonder dat er sprake is van adviesrecht en de uitgebreide procedure van toepassing wordt verklaard):

- Functiewijziging van percelen (gebruik en/of opstallen) binnen en buiten de bebouwde kom
- Ontwikkelingen in het buitengebied voor zover niet van ondergeschikte betekenis en inherent aan het toegestane gebruik.

Hoofdstuk 4 – Inwerkingtreding en evaluatie

Datum inwerkingtreding Omgevingswet

De datum van inwerkingtreding van de lijst van gevallen waarvoor advies van de gemeenteraad nodig is en participatie verplicht is voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit zoals bedoeld in artikel 16.15 a lid b onder 1 resp. art. 16.55 lid 7 Ow is gelijk aan de datum van inwerkingtreding van de Omgevingswet.

Evaluatie lijst van gevallen

Met het vaststellen van het definitieve omgevingsplan ontstaat de noodzaak om de lijst van gevallen te evalueren en, indien nodig, te actualiseren. Ook nieuwe inzichten kunnen ertoe leiden dat aanpassingen nodig zijn. Circa 2 jaar na inwerkingtreding van de lijst zal er een evaluatie plaatsvinden. De raad zal hierbij betrokken worden. Indien er aanleiding bestaat om te actualiseren zal de gemeenteraad hierover moeten besluiten.