Handreiking

Adviesrecht gemeenteraad bij afwijkingen van het Omgevingsplan

Inleiding

Voor activiteiten in strijd met het bestemmingsplan ('buitenplanse omgevingsplanactiviteiten') kan de gemeenteraad in de huidige situatie – voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet- beslissen dat er 'geen bedenkingen' zijn, met een zogenoemde 'verklaring van geen bedenkingen'. Om het werkbaar te houden wijst de raad gevallen aan waarin die verklaring van geen bedenkingen niet nodig is. Voor alle overige gevallen is deze verklaring 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 af te wijken van het omgevingsplan. Voor de niet-aangewezen gevallen vervalt het adviesrecht.[1]

Deze handreiking geeft informatie over het adviesrecht en tips om het gesprek binnen de gemeenteraad te voeren over de invulling van uw rol als raadslid en een passende werkwijze. De handreiking gaat in op de volgende vier onderwerpen:

1. Het omgevingsplan algemeen
2. Wijzigingen en afwijkingen van het omgevingsplan
3. Advies van de gemeenteraad voor een buitenplanse omgevingsactiviteit
4. Participatie bij een buitenplanse omgevingsactiviteit
5. Het juridische kader en de lokale bestuurscultuur

1 Zie artikel 16.15a lid b. onder 1 Omgevingswet

1 Het omgevingsplan algemeen

De Omgevingswet bepaalt dat de gemeenteraad een omgevingsvisie en een omgevingsplan vaststelt. Terwijl de omgevingsvisie gaat over de langere termijn en de opgaven waar de gemeente mee aan de slag gaat, staan in het omgevingsplan regels voor de fysieke leefomgeving. Er kan bijvoorbeeld in staan dat een bepaalde activiteit in een bepaald gebied wel of niet is toegestaan en onder welke voorwaarden. Denk daarbij aan de aanleg van een weg, het bouwen van woningen, het kappen van bomen of het gebruiken van een perceel als horeca in plaats van als kantoor.

In het omgevingsplan staan ook regels voor onder meer geluid, geur en trillingen vanwege die activiteiten. In sommige gevallen heeft de gemeente ruimte om soepeler of strenger te zijn dan de landelijke norm.

De regels in het omgevingsplan kunnen 'direct werkende' algemene regels zijn. Dat wil zeggen dat inwoners en ondernemers zich daaraan moeten houden. Er kunnen ook regels worden opgenomen die 'direct werkend met meldingsplicht' zijn. In dat geval moeten initiatiefnemers, voordat ze met een activiteit beginnen, dat melden.

Bij sommige regels geldt voor bepaalde activiteiten een vergunningplicht, oftewel alleen toegestaan met een vergunning. In dat geval beoordeelt het college van B&W een activiteit inhoudelijk aan de hand van die regels en geeft dan wel of geen vergunning af. Op deze manier is het omgevingsplan het toetsingskader voor vergunningverlening en toezicht en handhaving binnen een gemeente.

2 Wijziging en afwijkingen van het omgevingsplan

Het is onmogelijk om alles van tevoren te voorzien. Misschien heeft een initiatiefnemer een plan dat niet in het omgevingsplan past, maar wel op de een of andere manier bijdraagt aan de gemeentelijke lange termijn opgaven. Ook kunnen er lokaal en landelijk ontwikkelingen zijn die het noodzakelijk maken om het omgevingsplan te actualiseren. Denk daarbij aan meer/minder/andere behoefte aan woningen, kantoren of maatregelen voor klimaatadaptatie.

Soms zal het nodig zijn om het omgevingsplan te wijzigen; en soms kan het nodig zijn voor een concreet initiatief van het omgevingsplan af te wijken. Zorg wel voor samenhang en consistentie bij al het beleid, dus zowel in de omgevingsvisie, omgevingsplan en vergunningverlening. De specifieke vergunning voor afwijken moet dus passen in het overige beleid. De doelenbenadering biedt hierbij een goede onderbouwing.

In essentie blijft de rolverdeling tussen de gemeenteraad en het college van B&W na de inwerkingtreding van de Omgevingswet onveranderd. Met het bestaand raadsinstrumentarium (het indienen van amendementen, moties, schriftelijke/mondelinge vragen, interpellatie, recht van onderzoek en initiatief en de actieve informatieplicht van het college van B&W) houdt de gemeenteraad 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.

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. Ook is het college van B&W straks het bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning.

Met de omgevingsvisie en het omgevingsplan legt de raad de doelen vast en stuurt op de realisatie hiervan, zoals gebruikelijk is binnen een gemeente. Over initiatieven en (bouw)plannen die passen binnen het omgevingsplan, maar waarvoor een vergunning is vereist, geeft het college van B&W eenvoudig en snel uitsluitsel.

Onder de huidige wetgeving kan het college van B&W uitsluitend een omgevingsvergunning voor een initiatief of (bouw)plan dat in strijd is met het bestemmingsplan verlenen met instemming van de gemeenteraad. Daarover besluit de raad met een zogenoemde ‘verklaring van geen bedenkingen’. Daarvoor in de plaats komt met de inwerkingtreding van de Omgevingswet een verzwaard, bindend adviesrecht voor de gemeenteraad. Het college van B&W mag daar niet van afwijken.

De gemeenteraad geeft advies over die buitenplanse omgevingsplanactiviteiten, waarvan de raad heeft vastgelegd hierover gebruik te willen maken van het adviesrecht. Een aanvraag voor een omgevingsvergunning voor een dergelijke activiteit kan B&W dus niet zelfstandig afdoen. Als de gemeenteraad een negatief advies geeft, dan mag het college de omgevingsvergunning niet verlenen.

3 Advies van de gemeenteraad voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit

Wanneer is er sprake van een afwijking van het omgevingsplan? Allereerst moet er een vergunningaanvraag voor afwijken zijn ingediend. Daar is sprake van als er een uitgewerkt plan ligt, dat kan worden vergund zonder gevolgen voor de naastgelegen percelen (bijvoorbeeld dat de milieucategorie van de percelen in de buurt niet hoeven te wijzigen). Voor meer informatie over het onderscheid buitenplanse omgevingsplanactiviteit en wijzigen omgevingsplan, zie deze factsheet.

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. Regelt de gemeenteraad niets, dan hoeft B&W niet naar de raad voor activiteiten die in strijd zijn met het omgevingsplan.

Bij afwijkingen van het omgevingsplan is ook de reguliere procedure van toepassing. Dat wil zeggen een uiterste proceduretermijn van acht weken met een mogelijkheid van een eenmalig verlenging met 6 weken. Er zijn enkele gevallen waarbij de termijn kan worden verlengd, onder meer op verzoek van de aanvrager of als het bevoegd gezag dat beslist, vanwege aanzienlijke gevolgen en mogelijke bedenkingen van belanghebbenden.

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. Bespreek dus intern wat de consequenties zijn voor de vergadercyclus van de raad om te kunnen voldoen aan het behalen van de termijn.

Voorbeelden van omgevingsplanactiviteiten, waarbij de gemeenteraad gebruik wil maken van zijn adviesbevoegdheid kunnen zijn:

- het bouwen van meer dan [20] woningen binnen de bebouwde en meer dan [5] woningen buiten de bebouwde kom;
- het vergroten van als zodanig bestemde (bedrijfs)woningen tot 600 m3;
- een antenne-installatie hoger dan 50 m;
- het gebruiken van een recreatiewoning voor permanente bewoning;
- een activiteit die leidt tot overschrijding van omgevingswaarde [y]
- het uitbreiden met maximaal [20 %] van de oppervlakte van sportvelden, recreatieterreinen en begraafplaatsen en de daarop aanwezige bebouwing mits de omvang van de bebouwing na de uitbreiding in overeenstemming is met de aard en de capaciteit van de terreinen;
- het uitbreiden van bestaande niet-agrarische bedrijven met [15%];
- projecten ten behoeve van extensieve recreatie, inclusief de daarbij behorende voorzieningen (zoals paden, ontsluiting en groen);
- het realiseren van windmolenparken en weiden met zonnepanelen;
- het uitbreiden of oprichten van bebouwing in en nabij natuurgebieden [x], [y] en [z] of van een bepaald omvang/inhoud;
- indien de activiteit niet past binnen de doelen van het omgevingsplan;
- indien de activiteit niet past binnen de (overige) door de gemeenteraad gestelde kaders;
- indien de activiteit in strijd is met regel [x] [y] [z] van het omgevingsplan;

(de aantallen en percentages dienen als illustratie, per gemeente en per gebied kan dit uiteraard verschillend zijn)

4 Participatie bij een buitenplanse omgevingsplanactiviteit

Participatie bij de omgevingsvergunning is opgenomen als een aanvraagvereiste. Bij de aanvraag geeft de initiatiefnemer aan of burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding zijn betrokken. Als dit het geval is meldt hij ook hoe deze partijen zijn betrokken en wat de resultaten zijn.

De gemeenteraad kan ook buitenplanse omgevingsplanactiviteiten aanwijzen waarvoor participatie verplicht is. In dat geval is de aanvrager verplicht om een participatieproces vorm te geven en aan te geven wat met de resultaten is gedaan. Er kan in de praktijk overlap zijn tussen de lijst van buitenplanse activiteiten waar de gemeenteraad over wil adviseren en buitenplanse activiteiten met verplichte participatie. Maar het zijn strikt genomen twee aparte lijsten, waar -eventueel gecombineerd- besluitvorming over moet plaatsvinden.

Participatie is overigens een belangrijke pijler onder de Omgevingswet. Gemeenten zullen participatiebeleid moeten formuleren en uitvoeren (onder meer de motiveringsplicht bij het maken van de omgevingsvisie en het omgevingsplan). Voor initiatiefnemers geldt dezelfde inspanningsverplichting.

5 Juridisch kader en lokale bestuurscultuur

De Omgevingswet beoogt versterking van lokaal maatwerk. Een open dialoog en goede afspraken intern tussen gemeenteraad, college van B&W, maar ook extern met de gemeenschap zijn van groot belang. Het juridisch kader vormt de basis. Verder kent elke gemeente een eigen politieke dynamiek, die minstens evenveel van invloed is op de wijze van implementatie van de Omgevingswet en de werkwijze die daarmee samenhangt. De volgende tips kunnen helpen om het gesprek met elkaar te voeren:

Inventarisatie huidige werkwijze

- Wat is de huidige procedure die geldt voor afwijkingen van het bestemmingsplan: Wie doet wat? Hoe is agendering georganiseerd? Welke termijnen gelden voor besluitvorming? Hoe wordt hierover gecommuniceerd? Op welke manier zijn inwoners hierbij betrokken en hoe kunnen ze hun mening kenbaar maken?
- Hoeveel omgevingsvergunningen worden ingediend om af te wijken van het bestemmingsplan en hoe vaak stemt de gemeenteraad daarmee in (houdt rekening met eventuele delegatiebesluiten)?
- Kijk kritisch naar het vergaderstelsel en de vergaderfrequentie van de gemeenteraad. Biedt dat voldoende flexibiliteit voor insprekers om hun mening te geven over initiatieven die in voorbereiding zijn?
- Hoe tevreden is de raad, het college van B&W en de ambtelijke organisatie (en eventueel initiatiefnemers) en bewoners en maatschappelijke organisaties met de huidige praktijk?
- Bij dit alles bedenken dat de proceduretermijnen binnen de Omgevingswet veel korter zijn en strakker gehanteerd moeten worden dan in de huidige wetgeving het geval is.

Op weg naar de nieuwe situatie

- Het advies van de gemeenteraad is bindend, het college mag er niet van afwijken. Het verlenen van vergunningen is evenwel een bevoegdheid van het college. Een te ruime invulling van de adviesbevoegdheid van de raad kan leiden tot een verkapte verschuiving van bevoegdheden. Bespreek de wenselijkheid daarvan en let vooral op de noodzakelijke helderheid in de verdeling van taken en rollen.
- Zorg dat de informatievoorziening over overwegingen, standpunten en afwegingen door de gemeenteraad en het college van B&W over aanvragen van omgevingsvergunningen die in strijd zijn met het Omgevingsplan, werkbaar, transparant en toegankelijk is.
- Onderzoek op welke wijze de gemeenteraad al vanaf het moment dat een vergunningaanvraag wordt ingediend en gepubliceerd, kan worden geïnformeerd en in positie kan worden gebracht (eventueel met digitale middelen).
- Overweeg de instelling van een permanente 'hoorcommissie' door de gemeenteraad om initiatiefnemers en betrokkenen de mogelijkheid te bieden hun initiatief, dan wel zienswijze toe te lichten.
- Koppel het besluit 'Lijst met gevallen waarvoor advies van de gemeenteraad nodig is voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit, als bedoeld in artikel 16.15a lid b. onder 1' aan de datum inwerkingtreding van de Omgevingswet.
- Koppel het besluit aan de periode van de inwerkingtreding van de wet tot de datum waarop de gemeenteraad een omgevingsplan, zoals bedoeld in de Omgevingswet, heeft vastgesteld.
- Maak een lijst die uitgaat van een ondergrens. Activiteiten 'groter dan' de ondergrens worden aan de raad voorgelegd ter advisering. Voor activiteiten 'kleiner dan' is geen advies van de raad nodig.

Leren door te doen

- Monitor als gemeenteraad de implementatie van de Omgevingswet en ook de wijzigingen en aanpassingen van het omgevingsplan. Omdat vergunningverlening in verreweg de meeste gevallen een bevoegdheid is van B&W en omdat vergunde buitenplanse activiteiten leiden tot aanpassing van het omgevingsplan, moeten daar heldere afspraken over worden gemaakt. Zorg voor samenhang en consistentie van visie-plan-vergunningverlening.
- Neem heldere doelen en oogmerken op in het omgevingsplan en in de regels.
- Zorg dat de te volgen procedures niet slechts een interne aangelegenheid worden, maar betrek inwoners hierbij.

Over het adviesrecht van de raad heeft de VNG ook een podcast gemaakt.

Vereniging van
Nederlandse Gemeenten

Nassaulaan 12
2514 JS Den Haag
+31 70 373 83 93
info@vng.nl

oktober 2020

vng.nl