meppel.nl

Adviesrecht en participatieplicht bij buitenplanse omgevingsplanacitviteiten



Adviesrecht en participatieplicht bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten

Vastgesteld in de gemeenteraad van 28 oktober 2021

Inhoudsopgave

Uitleg Leeswijzer 7

1. Het adviesrecht 8
1.1. De Omgevingswet: rolverdeling gemeenteraad en college van B&W 8
1.2. De huidige situatie: 'verklaring van geen bedenkingen (VVGB)' 8
1.3. Het adviesrecht is de opvolger van de VVGB 8
1.4. De status van het advies van raad 8
1.5. Raadsbesluit nodig over adviesrecht 8
1.6. Eenvoudigere en snellere procedures 8
1.7. Lijst van gevallen adviesrecht 9

2. Verplichte participatie bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten 10
2.1. Participatie in de Omgevingswet 10
2.2. Vergunningverlening: toets Omgevingsplan 10
2.3. Participatie bij vergunningverlening 10
2.4. Het besluit van de gemeenteraad 10
2.5. Lijst met categorieën verplichte participatie 11

3. Categorieën van gevallen adviesrecht en verplichte participatie 12
3.1. Overzicht 12
3.2. Woningbouw 12
3.3. Bedrijfsmatig 13
3.4. Toevoegen van functies 13
3.5. Beschermd stadsgezicht 14
3.6. Evenement 14
3.7. Duurzaamheid 14
3.8. Infrastructuur 15
3.9. Uitgebreide procedure 15

4. Inwerkingtreding en wijziging 16
4.1. Datum inwerkingtreding Omgevingswet 16
4.2. Actualiseren/ wijzigen van de lijst met gevallen 16

Uitleg 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.

1. Het adviesrecht

1.1. 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.

1.2. 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 (een door de wetgever vastgestelde lijst waarvoor een reguliere procedure, 8 weken, geldt) 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 het werkbaar te houden heeft de raad gevallen aangewezen waarin een vvgb niet nodig is. Voor alle overige gevallen is deze verklaring dus wel nodig.

1.3. Het adviesrecht is de opvolger van 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 16.15a, lid b. onder 1 Omgevingswet). Voor de niet-aangewezen gevallen is er geen adviesrecht.

1.4. 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 verzwaard, bindend advies. Het college van B&W mag daar niet van afwijken.

1.5. 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.

1.6. 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 raadscyclus – 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.

1.7. Lijst van gevallen adviesrecht

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

2. Verplichte participatie bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten

2.1. 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 het participatieproces is gekomen. De aanvrager mag zelf weten op welke manier hij de belanghebbenden bij de aanvraag betrekt. Wel dient de aanvrager aan te geven hoe hij de belanghebbenden heeft betrokken en wat de uitkomsten zijn.

2.2. 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).

2.3. 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 betrekt.

2.4. 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.

2.5. Lijst met categorieën verplichte participatie

In hoofdstuk 3 vindt u de lijst met categorieën voor verplichte participatie. U ziet dat hierbij zoveel mogelijk aansluiting is gezocht met de lijst van categorieën voor het adviesrecht van de raad (uit hoofdstuk 2). Dit maakt het voor de initiatiefnemer overzichtelijk wanneer hij met aanvullende verplichtingen te maken krijgt.

3. Categorieën van gevallen adviesrecht en verplichte participatie

3.1. Overzicht

Hieronder staat een overzicht van de verschillende activiteiten waarvoor het adviesrecht en de verplichte participatie gelden. In de volgende paragrafen wordt per activiteit een toelichting gegeven.

Activiteit	Adviesrecht Art. 16.15a, lid b., onder 1 OW	Participatieplicht Art. 16.55, lid 7 OW
1. Woningbouw	Woningbouw bij toevoeging van meer dan 5 woningen	Woningbouw bij toevoeging van meer dan 3 woningen
2. bedrijfswoning	Het realiseren van een (extra) bedrijfswoning	Het realiseren van een (extra) bedrijfswoning
3. Bedrijfsmatige activiteiten	Bedrijfsmatige activiteiten buiten bedrijventerreinen met uitzondering van categorie 1 en 2 activiteiten	Bedrijfsmatige activiteiten buiten bedrijventerreinen met uitzondering van categorie 1 en 2 activiteiten
4. Activiteit milieu	Plannen met milieucomponenten zoals wijzigingen stalsystemen/dieraantallen, geur en geluidcomponenten etc	Plannen met milieucomponenten zoals wijzigingen stalsystemen/dieraantallen, geur en geluidcomponenten etc
5. Functiewijziging	Toevoeging en/of wijzig van gebruiksfuncties buiten de bebouwde kom	Toevoeging en/of wijzig van gebruiksfuncties anders dan woningen en bedrijven (bijv. maatschappelijk)
6. Bouwen	(her) Nieuwbouw van gebouwen en bouwwerken geen gebouw zijnde in het beschermde stadsgezicht	(her) Nieuwbouw van gebouwen en bouwwerken geen gebouw zijnde in het beschermde stadsgezicht
7. Evenement	Grootschalige evenementen	Evenementen
8. Zonneparken	Zonneparken/zonneakkers niet op daken	Zonneparken/zonneakkers niet op daken
9. Windmolens	Windmolens/windmolenparken	Windmolens/windmolenparken
10. Infrastructuur	Grote infrastructurele bouwwerken	Grote infrastructurele bouwwerken
11. overige gevallen	Overige gevallen waarbij gebruikt wordt gemaakt van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure	Overige gevallen waarbij gebruikt wordt gemaakt van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure

3.2. Woningbouw

	Adviesrecht Art. 16.15a, lid b., onder 1 OW	Participatieplicht Art. 16.55, lid 7 OW
1. Woningbouw	Woningbouw bij toevoeging van meer dan 5 woningen	Woningbouw bij toevoeging van meer dan 3 woningen
2. bedrijfswoning	Het realiseren van een (extra) bedrijfswoning	Het realiseren van een (extra) bedrijfswoning

Ad.1 Het betreft hier nieuw te bouwen woningen maar ook het verbouwen van panden naar meerdere woningen. De drempel voor de participatieplicht ligt wel lager dan het adviesrecht. Kleinschalige bouwprojecten worden zo niet voorgelegd aan de raad terwijl initiatiefnemer wel wordt gedwongen om participatie te plegen met belanghebbenden.

Ad.2 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 goed over te participeren. Ook is het toestaan buiten het omgevingsplan een afwijking van de beleidslijnen rondom bedrijfswoningen. Of ze zijn al toegestaan maar maximaal 1 of ze zijn helemaal niet toegestaan. De raad zal hier dan per geval een afweging in moeten maken.

3.3. Bedrijfsmatig

	Adviesrecht Art. 16.15a, lid b., onder 1 OW	Participatieplicht Art. 16.55, lid 7 OW
3. Bedrijfsmatige activiteiten	Bedrijfsmatige activiteiten buiten bedrijventerreinen met uitzondering van categorie 1 en 2 activiteiten	Bedrijfsmatige activiteiten buiten bedrijventerreinen met uitzondering van categorie 1 en 2 activiteiten
4. Activiteit milieu	Plannen met milieucomponenten zoals wijzigingen stalsystemen/dieraantallen, geur en geluidcomponenten etc	Plannen met milieucomponenten zoals wijzigingen stalsystemen/dieraantallen, geur en geluidcomponenten etc

Ad.3 Dit onderdeel gaat over alle aanpassingen aan of voor een bedrijf in de milieucategorie 3 of hoger waarvoor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit vergunning nodig is. Het voorziet niet alleen op de activiteit milieu. Ook bijvoorbeeld een bouwactiviteit van kan voor deze bedrijven grotere gevolgen hebben voor de omgeving. Het is dan goed dat in die gevallen er ook participatie wordt gepleegd en de raad de mogelijkheid krijgt om hier een afweging in te maken of dit wenselijk is.

Ad.4 Deze activiteit voorziet op alle aanpassingen binnen de activiteit Milieu waarbij er wordt afgeweken van het omgevingsplan. Dit is een aanscherping op onderdeel 3. Afwijken van de milieuregels heeft per definitie meer inpact op de omgeving en zal zo beoordeeld moeten worden.

3.4. Toevoegen van functies

	Adviesrecht Art. 16.15a, lid b., onder 1 OW	Participatieplicht Art. 16.55, lid 7 OW
5. Functiewijziging	Toevoeging en/of wijzig van gebruiksfuncties buiten de bebouwde kom	Toevoeging en/of wijzig van gebruiksfuncties anders dan woningen en bedrijven (bijv. maatschappelijk)

Het toevoegen en/of wijzigen van gebruiksfuncties is per definitie ingrijpend voor de omgeving. Wel zijn een aantal toevoegingen en wijzigingen te voorzien. Zo heeft de gemeente op een aantal gebieden al beleid opgesteld. De participatieplicht is hierop al afgestemd. Denk hierbij aan het verkleuren van aanloopstraten. Voor wat betreft Adviesrecht is aansluiting gezocht bij de huidige wetgeving waarbij het college ook nu al veel bevoegdheden heeft om functies te wijzigen binnen de bebouwde kom.

3.5. Beschermd stadsgezicht

	Adviesrecht Art. 16.15a, lid b., onder 1 OW	Participatieplicht Art. 16.55, lid 7 OW
6. Bouwen	(her) Nieuwbouw van gebouwen en bouwwerken geen gebouw zijnde in het beschermde stadsgezicht	(her) Nieuwbouw van gebouwen en bouwwerken geen gebouw zijnde in het beschermde stadsgezicht

Het betreft hier het extra bouwen van alle soorten bouwwerken die niet bij recht zijn toegestaan. Dit kan een invloed hebben om het beschermde gezicht.

3.6. Evenement

	Adviesrecht Art. 16.15a, lid b., onder 1 OW	Participatieplicht Art. 16.55, lid 7 OW
7. Evenement	Grootschalige evenementen	Evenementen

Er wordt hierbij aansluiting gezocht bij het evenementen beleid. Bij evenementen die niet zijn toegestaan op een bepaalde locatie vanuit het omgevingsplan dient de initiatiefnemer participatie te plegen. Zo weten belanghebbende dat er overlast kan ontstaan. Pas bij grootschalige evenementen op een locatie die daar niet voor bestemd is heeft de raad adviesrecht. De impact is dan niet alleen in de buurt maar groter en zal de raad een integrale afweging moeten maken.

3.7. Duurzaamheid

	Adviesrecht Art. 16.15a, lid b., onder 1 OW	Participatieplicht Art. 16.55, lid 7 OW
8. Zonneparken	Zonneparken/zonneakkers niet op daken	Zonneparken/zonneakkers niet op daken
9. Windmolens	Windmolens/windmolenparken	Windmolens/windmolenparken

Ad.8 Het betreft hier zonneparken/zonneakkers groter dan 1 ha bedoelt voor de opwekking van energie voor derde.

Ad.9 Het betreft hier windmolens anders dan verwoord in de beleidslijn kleinschalige windmolens welke door de gemeente raad is vastgesteld.

3.8. Infrastructuur

	Adviesrecht Art. 16.15a, lid b., onder 1 OW	Participatieplicht Art. 16.55, lid 7 OW
10. Infrastructuur	Grote infrastructurele bouwwerken	Grote infrastructurele bouwwerken

Hierbij wordt aansluiting gezocht bij de huidige wetgeving waarbij het college al bevoegdheden heeft als het gaat om infrastructurele bouwwerken. De meeste bouwwerken zijn al bij recht toegestaan in een omgevingsplan of zijn vergunningsvrij. Nieuwe viaducten, tunnels en bruggen die niet al in het omgevingsplan staan maar wel impact hebben op de omgeving vallen hier onder.

3.9. Uitgebreide procedure

	Adviesrecht Art. 16.15a, lid b., onder 1 OW	Participatieplicht Art. 16.55, lid 7 OW
11. overige gevallen	Overige gevallen waarbij gebruikt wordt gemaakt van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure	Overige gevallen waarbij gebruikt wordt gemaakt van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure

Overige gevallen waarbij het bevoegd gezag de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van toepassing heeft verklaard. Dit wordt gedaan omdat de gewenste activiteit die aanzienlijke gevolgen heeft of kan hebben voor de fysieke leefomgeving en/of het een activiteit is waartegen naar verwachting verschillende belanghebbenden bedenkingen zullen hebben.

4. Inwerkingtreding en wijziging

4.1. 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.

4.2. 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.