gemeente
Montfoort

Notitie Adviesrecht gemeenteraad en verplichte participatie bij afwijkingen omgevingsplan

Omgevingswet

7 november 2023

Inhoudsopgave

1. Leeswijzer
2. Het adviesrecht van de raad
3. Verplichte participatie bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten
4. Gevallen adviesrecht, toepassen uitgebreide procedure en verplichte participatie
5. Inwerkingtreding en wijziging

1. Leeswijzer

Onder de Omgevingswet kunnen omgevingsvergunningen worden verleend door het college van burgemeester en wethouders voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit, ondanks strijd met het Omgevingsplan. De gemeenteraad kan gevallen 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 onder paragraaf 2 (uitleg over het adviesrecht van de raad) en paragraaf 3 (uitleg over de verplichte participatie). Een lijst met gevallen waarvoor het adviesrecht en de verplichte participatie geldt (en tevens de uitgebreide procedure van toepassing wordt verklaard), is opgenomen onder paragraaf 4. Wanneer deze lijst in werking treedt is te lezen onder paragraaf 5. Daar wordt ook beschreven wanneer de lijst wordt geëvalueerd.

2. Het adviesrecht van de raad

De omgevingswet: rolverdeling gemeenteraad en college van B&W
In essentie blijft de rolverdeling tussen de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders 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 burgemeester en wethouders het bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning. Het college van burgemeester en wethouders 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 burgemeester en wethouders mag daar niet van afwijken.

Raadsbesluit nodig over adviesrecht
De raad moet – voordat de Omgevingswet in werking treedt – een besluit nemen over 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 hoeven burgemeester en wethouders 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 raadscyclus – 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
Onder 4. is de lijst met gevallen waarvoor het adviesrecht geldt opgenomen.

3. Verplichte participatie bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten

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 hun mening 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 of en op welke manier hij de belanghebbenden bij de aanvraag betrekt.

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 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.

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
Onder paragraaf 4. 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 (zoals genoemd onder 2).

Los van de verplichte participatie vindt de gemeente Montfoort 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.

4. Gevallen adviesrecht, verplichte participatie en toepassen uitgebreide procedure

De gemeenteraad wil in de volgende gevallen zowel gebruik maken van zijn adviesbevoegdheid (art. 16.15 onder b Ow), de uitgebreide procedure van toepassing verklaren (art. 16.65 lid 4 Ow) als participatie verplicht stellen bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten (art. 16.55 lid 7):

1. Het toevoegen of bouwen van 1 of meer woning(en) in het buitengebied of het toevoegen of bouwen van 5 of meer woningen binnen de bebouwde kom (a).
2. Het omzetten van een bedrijfswoning naar een burgerwoning.
3. Het oprichten, veranderen of uitbreiden van agrarische bedrijvigheid (b) in het buitengebied met een gebruiksoppervlakte van meer dan 200 m².
4. Het toevoegen van of het veranderen van functie naar een niet-agrarische bedrijfsfunctie met een gebruiksoppervlakte (bebouwd en/of onbebouwd) van meer dan 200 m² buiten de bebouwde kom.

5. Het veranderen van een bestaande niet-agrarische bedrijfsfunctie buiten de bebouwde kom, waarbij een bedrijfsfunctie wordt toegelaten in een hogere milieucategorie dan het (tijdelijk) omgevingsplan toestaat.
6. Het realiseren, uitbreiden of toevoegen van zelfstandige kantoorruimte met een gebruiksoppervlakte van meer dan 100 m²
7. Overige functiewijzigingen van meer dan 100 m² gebruiksoppervlakte binnen de bebouwde kom, voor bedrijventerreinen geldt meer dan 200 m² gebruiksoppervlakte.
8. Het realiseren van niet-ondergeschikte detailhandel (c) en het uitbreiden van bestaande niet-ondergeschikte detailhandel.
9. Het realiseren, uitbreiden of toevoegen van horeca, dag- en verblijfsrecreatie met een grondoppervlakte (bebouwd en/of onbebouwd) van meer dan 200 m² buiten de bebouwde kom.
10. Het realiseren van windmolens met een ashoogte van meer dan 20 meter en bij meer dan 1 windmolen op dezelfde locatie.
11. Het realiseren van zonnevelden (d) en/of opslag van andere vormen van energie (buurtbatterij, biomassa-installatie en waterstof) voor meer energieopwekking dan nodig is voor eigen particulier gebruik in of direct aansluitend aan het erfgebied mits landschappelijk ingepast.
12. Het tijdelijk gebruiken van gronden of bouwwerken, met uitzondering van het tijdelijk gebruiken en/of plaatsen van een woonkeet/woonunit/stacaravan of het tijdelijk gebruiken van een bijgebouw voor bewoning bij het (ver)(her)bouwen van een woning voor een termijn van maximaal 2 jaar.
13. Het realiseren van maatschappelijke voorzieningen, sportinfrastructuur of recreatieve voorzieningen.
14. Het aanleggen/bouwen van grootschalige infrastructurele (kunst)werken.

De gemeenteraad wil in de volgende gevallen (alleen) participatie verplicht stellen bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten (art. 16.55 lid 7):

In het geval van het bouwen of uitbreiden van een bijbehorend bouwwerk voor zover dit bestaat uit het vergroten van een woning of het vergroten van een ander hoofdgebouw.

Definities:

(a) Bebouwde kom: de grenzen van de bebouwde kom zijn gebaseerd op de bebouwde kommen onder de Wegenwet. De bebouwde kom wordt onderscheiden ten opzichte van het buitengebied.
(b) Agrarische bedrijvigheid: veehouderijen, glastuinbouwbedrijven, akkerbouwbedrijven (open teelt), bedrijven die telen in gebouwen (bedekte teelt) en loonwerkbedrijven. Daarnaast komt het voor dat een losse opslag van mest een inrichting is.
(c) Niet-ondergeschikte detailhandel: detailhandel anders dan als nevenfunctie bij een (agrarische) bedrijfsactiviteit.
(d) Zonneveld: veld of weide met zonnepanelen bedoeld voor duurzame energieopwekking.

5. Uitzonderingsgevallen adviesrecht, verplichte participatie en toepassen uitgebreide procedure

De gemeenteraad heeft in de raadsvergadering van 4 november 2024 expliciet besloten om in de volgende gevallen geen gebruik te maken van zijn adviesbevoegdheid (art. 16.15 onder b Ow), de uitgebreide procedure niet van toepassing te verklaren (art. 16.65 lid 4 Ow) en participatie niet verplicht te stellen (art. 16.55 lid 7):

1. Een voorgenomen weigering van een aanvraag voor een omgevingsvergunning ten aanzien van een buitenplanse omgevingsplanactiviteit.
2. De tijdelijke opvang van Oekraïense ontheemden.
3. De bouw van flexwoningen ten aanzien van het project ‘De Bleek fase 2’.

6. Inwerkingtreding en wijziging

Datum inwerkingtreding Omgevingswet
De datum van inwerkingtreding van de lijst van gevallen waarvoor advies van de gemeenteraad nodig Is, de uitgebreide voorbereidingsprocedure van toepassing wordt verklaard en participatie verplicht is voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit 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 twee 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.