



Adviesrecht gemeenteraad en verplichte participatie bij afwijken van het omgevingsplan (opa)

Gemeente Valkenburg aan de Geul



Een lijst met categorieën van gevallen:

- waarin de gemeenteraad haar adviesrol wilt nemen en
- waarbij participatie bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten verplicht wordt gesteld.

Versie: d.d. 21.10.2021

Inhoudsopgave

1. Inleiding en leeswijzer	2
2. Het adviesrecht van de gemeenteraad	3
<i>De rolverdeling tussen gemeenteraad en college van B&W</i>	<i>3</i>
<i>De huidige situatie: ‘algemene verklaring van geen bedenkingen (VvGB)</i>	<i>3</i>
<i>Het adviesrecht onder de Omgevingswet</i>	<i>3</i>
<i>Raadsbesluit nodig over adviesrecht</i>	<i>3</i>
<i>Procedures: eenvoudiger en sneller</i>	<i>4</i>
3. Verplichte participatie bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten (opa)	5
<i>Wat is participatie?</i>	<i>5</i>
<i>Participatie en de Omgevingswet</i>	<i>5</i>
<i>Vergunningverlening en de toets omgevingsplan</i>	<i>5</i>
<i>Participatie bij vergunningverlening</i>	<i>5</i>
<i>Het besluit van de gemeenteraad</i>	<i>6</i>
<i>Lijst met categorieën participatie</i>	<i>6</i>
4. Lijst categorieën adviesrecht raad en verplichte participatie	7
5. Inwerkingtreding, evaluatie en actualisatie	8
<i>De inwerkingtreding</i>	<i>8</i>
<i>Evaluatie en actualisatie</i>	<i>8</i>

1. Inleiding en leeswijzer

Op 1 juli 2022 treedt de Omgevingswet in werking. Onder de Omgevingswet kunnen vergunningen verleend worden en initiatieven mogelijk gemaakt worden door middel van een zogenaamde buitenplanse omgevingsplanactiviteit (opa). Daarmee kan - ondanks strijdigheid 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 door het verlenen van een vergunning. In de aangewezen gevallen wordt de raad om bindend advies gevraagd. Dit werkt andersom dan de onder de Wabo kennende algemene verklaring van geen bedenkingen. De raad moet nu gaan aangeven in welke gevallen men wel nog advies wilt geven.

Ook kan de gemeenteraad het besluit nemen om participatie verplicht te stellen bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten. In hoofdstuk 2 wordt nader ingegaan op het adviesrecht van de raad en daaropvolgend wordt in hoofdstuk 3 wordt uitleg gegeven over de verplichte participatie. De lijst met de categorieën gevallen waarvoor het adviesrecht en de verplichte participatie geldt is in hoofdstuk 4 opgenomen. Tot slot is in hoofdstuk 5 aangegeven wanneer deze lijst in werking treedt en wanneer we deze lijst evalueren en - indien nodig - actualiseren.

2. Het adviesrecht van de gemeenteraad

De rolverdeling tussen gemeenteraad en college van B&W

Onder het regime van de Omgevingswet blijft de rolverdeling tussen de raad en het college in de basis gelijk. Zo stelt de gemeenteraad de kaders vast en geeft het college uitvoering aan de gestelde kaders. Het college toetst dus ook of initiatieven passen binnen de door de gemeenteraad vastgestelde kaders. Daarnaast 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. Ook in de nieuwe situatie is het college van B&W het bevoegd gezag voor het verlenen van een omgevingsvergunning.

Het college 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.

De huidige situatie: ‘algemene verklaring van geen bedenkingen (VvGB)

Het kan zijn dat een bouwplan niet past in het bestemmingsplan en het niet mogelijk is om via een binnenplanse afwijking of via bij AMvB aangewezen gevallen (kruimellijst) medewerking te verlenen. In dat geval kan onder de huidige wetgeving 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. Dat kan via de procedure van een projectbesluit. Voor activiteiten in strijd met het bestemmingsplan kan de gemeenteraad in de huidige situatie beslissen dat er ‘geen bedenkingen’ zijn, een zogenoemde algemene VvGB. Om het werkbaar te houden wijst de raad gevallen aan waarin een aparte VvGB niet nodig is. Voor alle overige gevallen is deze verklaring dus wel nodig.

Het adviesrecht onder de Omgevingswet

Het adviesrecht van de raad vervangt de huidige algemene VvGB en de werking daarvan is 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 onder b Omgevingswet). Voor de niet-aangewezen gevallen vervalt het adviesrecht; dan gaat de raad er niet over. 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 - 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 en kan het college de omgevingsvergunning verlenen.

Procedures: eenvoudiger en sneller

De gemeenteraad moet bij het bepalen van de gevallen meewegen dat de Omgevingswet als doel heeft om besluitvorming over initiatieven sneller en overzichtelijker te laten verlopen. Ook bij afwijkingen van het omgevingsplan is in principe altijd de reguliere procedure van toepassing (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 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.

De opgestelde lijst van gevallen van adviesrecht is ondergebracht in hoofdstuk 4.

3. Verplichte participatie bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten (opa)

Wat is participatie?

Participatie is het vroegtijdig bij elkaar brengen van kennis, ervaringen, belangen, perspectieven en creativiteit van inwoners en/of andere betrokkenen. Door participatie kunnen plannen bijvoorbeeld aan de voorkant worden verrijkt/bijgeschaafd met de inbreng van diverse belanghebbenden. Doordat de belangen vroegtijdig in beeld zijn en er rekening mee kan worden gehouden, is de kans op een betere en gedragen besluitvorming groter en als het meezit neemt het aantal bezwaar- en beroepsprocedures af. Elk project, plan, initiatief, omgeving en betrokkenen zijn anders. Participatie is dan ook altijd maatwerk.

Een initiatiefnemer is zelf aan zet om vroegtijdig het gesprek met belanghebbenden/betrokkenen aan te gaan. Om enkele handvaten te bieden bij het opstellen van een participatieplan/participatieproces, is de participatiechecklist opgesteld (zie de bijlage).

Participatie en de Omgevingswet

Binnen de Omgevingswet is participatie een belangrijk aspect. Bovendien is het ook voor omschreven onderdelen verplicht voor het bevoegd gezag. De gemeente moet er in elk geval voor zorgen dat alle belanghebbenden hun mening kunnen geven over een omgevingsvisie en over een plan.

Belanghebbenden zijn bijvoorbeeld inwoners, ondernemers, verenigingen en scholen. Bij een aanvraag om een omgevingsvergunning moet de aanvrager aangeven of hij omwonenden bij de aanvraag betrokken heeft én moet hij aangeven wat het resultaat van de participatie is. Hoe een aanvrager een belanghebbende betreft, dat mag hij zelf bepalen.

Vergunningverlening en de 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 binnen het Omgevingsplan. Daarbij zijn er drie varianten:

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 variant 1 en 2 is participatie voor een initiatiefnemer niet verplicht. We kunnen dit ook niet verplicht stellen, maar enkel stimuleren. Dit zijn activiteiten die binnen de regels van het Omgevingsplan vallen. Bij het opstellen van het omgevingsplan heeft hiertoe reeds een participatiemogelijkheid plaatsgevonden. Participatie kan wel verplicht zijn als iemand een vergunning voor buitenplanse omgevingsplanactiviteiten (variant 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 bepaalt dus **of** participatie ook verplicht moet zijn bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten (opa's). Een algemeen besluit het 'in alle gevallen' van buitenplanse opa's participatie verplicht te stellen, is niet toegestaan. Indien de gemeenteraad participatie bij buitenplanse opa's verplicht wilt stellen dient expliciet gemaakt te worden in welke gevallen de verplichte participatie dus wel geldt. Daartoe wordt een zo compleet mogelijke lijst van categorieën van gevallen vastgesteld.

Lijst met categorieën participatie

In hoofdstuk 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 (uit hoofdstuk 3), maar dat de 'drempel' voor verplichte participatie soms iets lager ligt dan bij het adviesrecht. Op deze manier wordt in de aangewezen gevallen participatie verplicht gesteld en wordt een verbinding gelegd met de aangewezen gevallen waarbij de raad advies wenst te geven alvorens het college een vergunning verleend waarbij wordt afgeweken van het omgevingsplan.

4. Lijst categorieën adviesrecht raad en verplichte participatie

De gemeenteraad wil in de volgende aangegeven gevallen:

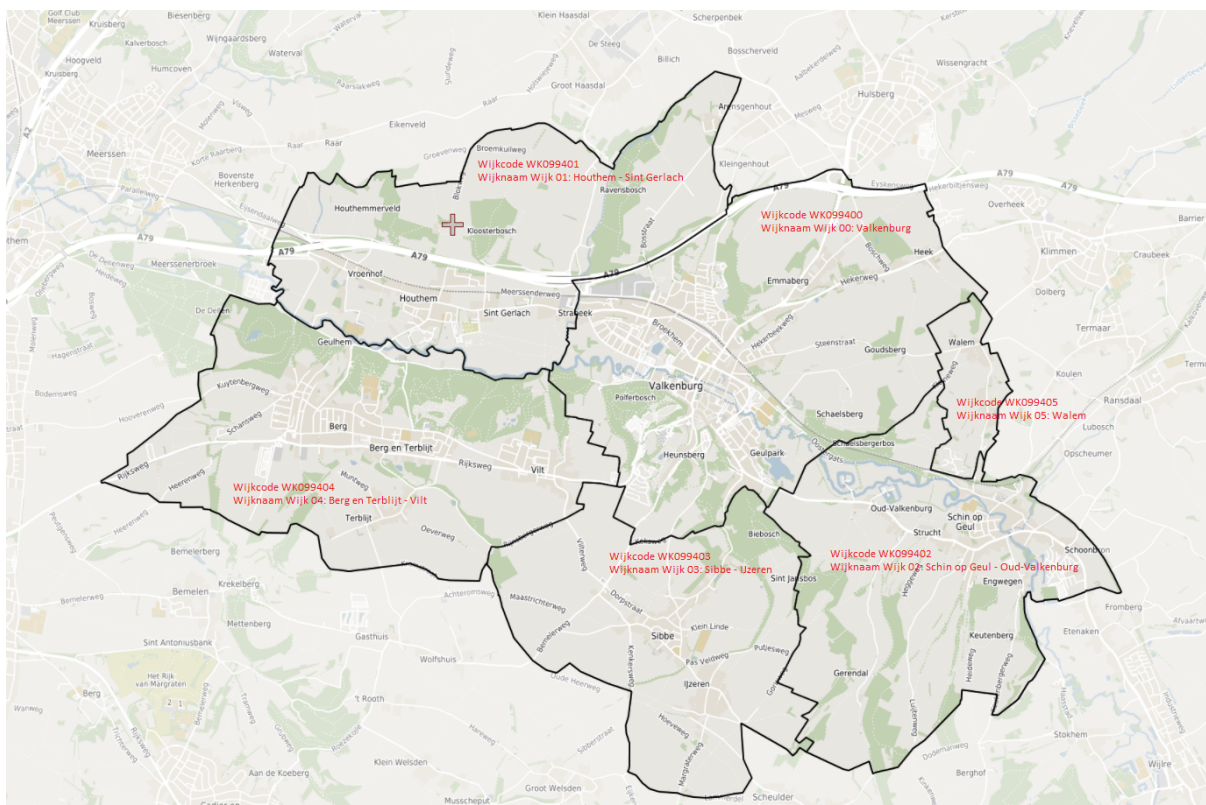
- gebruik maken van zijn adviesbevoegdheid (linkerzijde kolom)
- participatie verplicht stellen bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten (rechterzijde kolom).

1. Wonen	Adviesrecht artikel 16.15a onder b Ow	Verplichte participatie artikel 16.55 lid 7 Ow
1.1	Een aanvraag die betrekking heeft op het planologisch toevoegen van 1 of > woningen op een perceel dat onbebouwd is niet de bestemming wonen heeft en gelegen is binnen de begrenzing van de landelijke kern (huidig overig bebouwd gebied).	Idem
1.2	Een aanvraag die betrekking heeft op het planologisch toevoegen van 30 woningen of meer in de kern Valkenburg (wijk 00) en voor de overige kernen een aanvraag die betrekking heeft op het planologisch toevoegen van 10 woningen of meer.	Idem

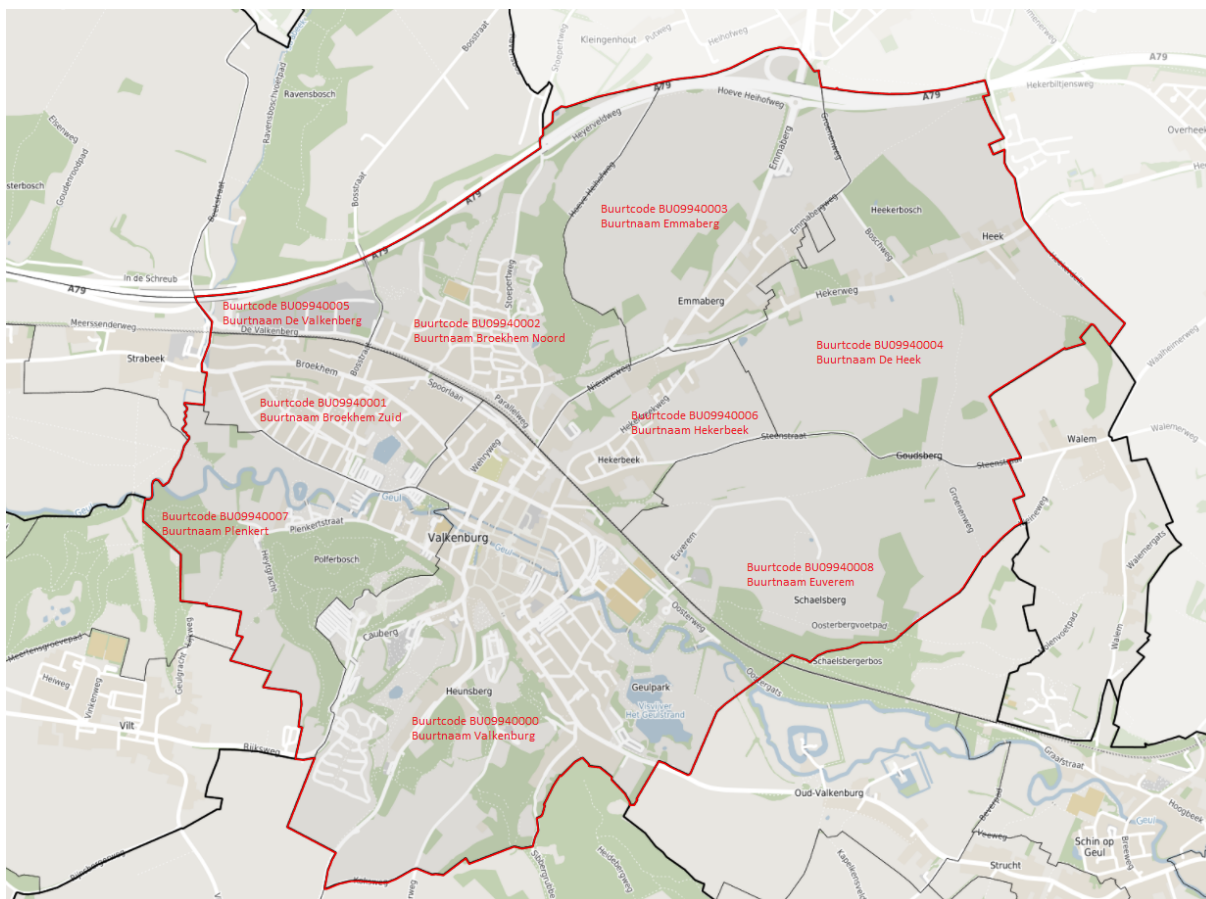
Toelichting:

Ad 1.1 en 1.2: De begrenzing van landelijke kern ligt vast in de provinciale Omgevingsverordening Limburg (2021) en in de Provinciale Omgevingsvisie. Deze begrenzing is leidend. Deze begrenzing is gekozen omdat buiten de begrenzing landelijke kern bouwen van woningen niet is toegestaan. Het gaat bij deze categorie om woningen voor permanente bewoning. Tevens tijdelijke woningen vallen onder deze categorie. Het gaat hier expliciet niet om vakantiewoningen.

Ad 1.2: Voor een aanvraag die betrekking heeft op het planologisch toevoegen van 10 woningen of meer in wijk 01 (Houthem – Sint Gerlach), wijk 02 (Schin op Geul – Oud Valkenburg), wijk 03 (Sibbe – IJzeren), wijk 04 (Berg & Terblijt – Vilt), wijk 05 (Walem) en wijk 00 (Valkenburg, enkel voor wat betreft de buurten Euverem, Hekerbeek, Emmaberg, De Heek en De Valkenberg), zal advies worden gevraagd bij de raad.



In wijk 00 (Valkenburg, enkel voor wat betreft de buurten Broekhem-Noord, Broekhem-Zuid, Valkenburg en Plenker), zal de raad voor een aanvraag die betrekking heeft op het planologisch toevoegen van 30 woningen of meer om advies worden gevraagd.



2. Bedrijvigheid	Adviesrecht artikel 16.15a onder b Ow	Verplichte participatie artikel 16.55 lid 7 Ow
2.1	Het oprichten, veranderen of uitbreiden van bedrijvigheid in een zwaardere categorie dan het omgevingsplan toestaat.	Idem
2.2	Initiatief waarbij het maximale bebouwingsoppervlak wordt overschreden met 50% of >	Idem

Toelichting:

Ad 2.1 en 2.2: onder bedrijvigheid worden allerlei soorten bedrijven verstaan, waaronder ook agrarische bedrijven. Met uitzondering van aan huis gebonden bedrijvigheid, waarbij de woonfunctie overwegend in stand blijft.

3. Recreatie /Vrije tijds economie	Adviesrecht artikel 16.15a onder b Ow	Verplichte Participatie artikel 16.55 lid 7 Ow
3.1	Planologische nieuwvesting van een grootschalige recreatieve of verblijfsrecreatieve voorziening.	Idem
3.2	Initiatief waarbij het maximale bebouwingsoppervlak van de verblijfs- of recreatieve voorziening wordt overschreden.	Idem

Toelichting

Bij grootschalige recreatie kan het gaan om intensieve **recreatie alsook verblijfsrecreatie**. Bij deze vormen van recreatie is sprake van **permanent ruimtebeslag**, eventueel aangevuld met faciliteiten ten behoeve van dat recreatieve gebruik. Voorbeelden zijn recreatieterreinen, vakantieparken, campings, zwemplassen etc. Deze lijst is expliciet niet van toepassing op hotels. Op recreatieve verblijfsaccommodaties, waaronder bijvoorbeeld bungalows en chalets is de lijst expliciet wel van toepassing. Recreatief medegebruik van gronden voor wandelen, paardrijden, fietsen, varen, zwemmen en vissen, waarbij de recreatie geen specifiek beslag legt op de ruimte, vallen niet onder deze categorie.

4. Energieopwekking	Adviesrecht artikel 16.15a onder b Ow	Verplichte Participatie artikel 16.55 lid 7 Ow
4.1	Het realiseren van minimaal <u>één windmolen van tenminste 15 meter hoogte</u> ;	Idem
4.2	Het realiseren van weiden met zonnepanelen van <u>minimaal één hectare</u> ;	Het realiseren van weiden met zonnepanelen, <u>ongeacht de grootte</u> ;
4.3	Een initiatief m.b.t. het opwekken van andere vormen van energie (zoals waterstof, biomassa-installatie, waterkrachtcentrale en aardwarmte).	Idem
4.4	De collectieve opslag van energie, zoals een buurtbatterij.	Idem

Toelichting:

Ad. 4.2: Met bovenstaande weiden met zonnepanelen wordt bedoeld grondgebonden zonnepanelen ongeacht wat zich daaronder bevindt. Denk hierbij bijvoorbeeld aan landbouwgrond, braakliggend terrein of parkeerterreinen. Deze omschrijving ziet expliciet niet op zonnepanelen op bouwwerken, zoals op daken.

In de keuze en normering van de projecten genoemd onder 4 is het onderscheid gemaakt tussen grootschalige en individuele toepassing. Kleinschalige individuele energieopwekking voor eigen gebruik (bijvoorbeeld zonnepanelen op eigen dak, in de tuin, of op de eigen garage) of kleinschalige opslag van energie valt daarbij buiten het adviesrecht van de gemeenteraad en verplichte participatie. Bij bovenstaande normering is tevens zoveel mogelijk aansluiting gezocht bij bestaande beleidsstukken, waaronder de RES en het beleid Zonne-energie.

5. Maatschappelijke voorzieningen	Adviesrecht artikel 16.15a onder b Ow	Verplichte Participatie artikel 16.55 lid 7 Ow
5.1	Het realiseren van grootschalige maatschappelijke voorzieningen.	Idem
5.2	Het realiseren van sportinfrastructuur.	Idem
5.3	Een aanvraag die betrekking heeft op het planologisch toevoegen van 50 of meer zorgwoningen	Een aanvraag die betrekking heeft op het planologisch toevoegen van 30 of meer zorgwoningen

Toelichting

Ad 5.1: Met maatschappelijke voorzieningen wordt bedoeld educatieve, sociaal-medische, sociaal-culturele en levensbeschouwelijke voorzieningen en voorzieningen ten behoeve van openbare dienstverlening. Denk hierbij aan scholen, centra voor kinderopvang, zorgvoorzieningen, wijk- en buurtcentra, jongerencentra en culturele infrastructuur zoals bibliotheken, musea, theaters, podia etc. Met 'grootschalige' maatschappelijke voorzieningen wordt bedoeld die maatschappelijke voorzieningen, die normaal gesproken niet zonder meer in de (woon)omgeving passen, gelet op specifieke eisen ten aanzien van het gebruik, situering en bereikbaarheid.

Ad 5.2: Met sportinfrastructuur wordt bedoeld het geheel van diensten en voorzieningen op het terrein van sport. Denk hierbij aan sportvelden, sporthallen, zwembaden, tennisbanen en clubhuizen.

Ad 5.3: Zorgwoningen zijn woningen die passen binnen de definitie van Beleidsafspraken IX van de Structuurvisie Wonen Zuid-Limburg.

6. Infrastructurele projecten	Adviesrecht artikel 16.15a onder b Ow	Verplichte Participatie artikel 16.55 lid 7 Ow
6.1	Het aanleggen van nieuwe solitaire parkeerterreinen vanaf 1000 m ² , die niet passen binnen de kaders van het mobiliteitsplan of binnen de kaders van een gebiedsvisies	Idem
6.2	Het aanleggen van een nieuwe verbindingsweg/ randweg/ viaduct/ spoortunnel	Idem

Toelichting:

Ad 6.1: de landelijke CROW-richtlijnen geven nadere invulling voor de inrichting van de parkeerplekken.

5. Inwerkingtreding, evaluatie en actualisatie

De inwerkingtreding

De inwerkingtreding van de in hoofdstuk 3 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. De inwerkingtreding van de in hoofdstuk 4 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.

Evaluatie en actualisatie

Zoals reeds aangegeven in hoofdstuk 1 is het van belang om de vastgestelde lijst te evalueren en - indien nodig- ook te actualiseren. Binnen twee jaar na gebruik/inwerkingtreding zal deze lijst dan ook worden geëvalueerd en indien nodig geactualiseerd. Zo kunnen nieuwe inzichten ertoe leiden dat aanpassingen nodig zijn. Ook dit actualisatiebesluit is aan de gemeenteraad.