

MEMO



AAN De gemeente Loon op Zand
5.1.2.e (Projectleider
Domein Fysiek)

VAN 5.1.2.e
Advocaat
TELEFOON 5.1.2.e
MOBIEL
E-MAIL

POSTADRES Postbus 4714
4803 ES Breda
WEBSITE www.akd.nl

DATUM 23 april 2025
ONS KENMERK 22248 jmo

ONDERWERP Advies inzake flexwoningen Kaatsheuvel

De gemeente Loon op Zand heeft AKD N.V. gevraagd om advies inzake haar plannen om op gronden aan de Dodenauweg in Kaatsheuvel ongeveer 60 tot 80 flexwoningen te laten realiseren. Vanwege een tenderprocedure die op dit moment wordt gevolgd,¹ zal een aanvraag om een omgevingsvergunning voor het realiseren van de flexwoningen - in afwijking van het omgevingsplan - pas over een aantal maanden worden ingediend. De woningen moeten vanwege een rijkssubsidie dit jaar worden gerealiseerd.

Op grond van de huidige wet- en regelgeving kan het lang duren voordat een ingediende aanvraag leidt tot een verleende omgevingsvergunning voor het realiseren van het project. Het is hierbij van belang dat het project niet rechtstreeks past binnen het omgevingsplan dat ter plaatse te gelden heeft. Er is op dit moment een belangrijke rol weggelegd voor de gemeenteraad en daar kan veel tijd mee gemoeid zijn. De gemeente heeft ons gevraagd ons of er een versnelling kan worden gevonden. Daar gaan we in dit memorandum op in. Op de laatste pagina is (vetgedrukt) een conclusie opgenomen.

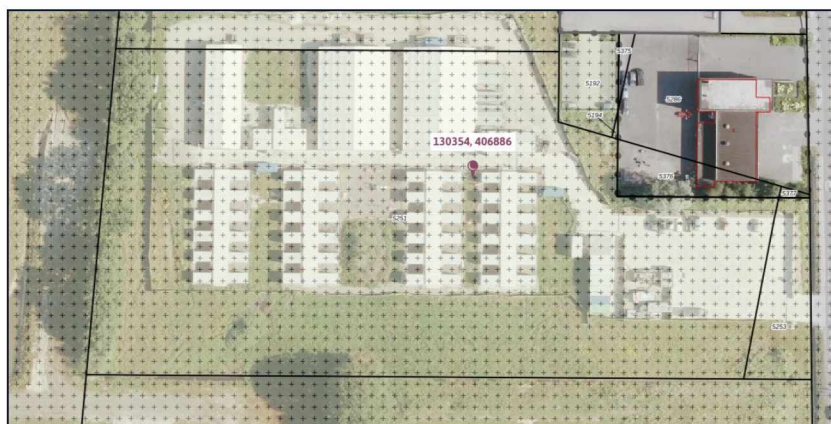
1 JURIDISCHE ACHTERGROND

- 1.1 Het is op grond van artikel 5.1, eerste lid en onder a van de Omgevingswet verboden om zonder omgevingsvergunning een omgevingsplanactiviteit te verrichten. Een omgevingsplanactiviteit is op grond van de bijlage bij de Omgevingswet (onder meer) een activiteit die in strijd is met het omgevingsplan en waarvoor het omgevingsplan zelf geen regels stelt om een afwijking toe te laten. Meer specifiek gaat het dan om een buitenplanse omgevingsplanactiviteit.

¹ <https://www.tenderned.nl/aankondigingen/overzicht/373141>

In Nederland wordt de praktijk uitgevoerd door AKD N.V., statutair gevestigd in Rotterdam (ingeschreven in het handelsregister onder nummer 24366820). Alle diensten en (andere) werkzaamheden worden verricht uit hoofde van een overeenkomst van opdracht met AKD N.V. Op de overeenkomst zijn, onder uitsluiting van enige andere algemene voorwaarden, de algemene voorwaarden van AKD N.V. van toepassing die zijn gedeponeerd ter griffie van de rechtbank te Rotterdam onder nummer 22/2023 en waarin onder meer een beperking van de aansprakelijkheid is opgenomen. Iedere aansprakelijkheid is beperkt tot het bedrag dat in het desbetreffende geval onder de beroepsaansprakelijkheidsverzekering wordt uitbetaald met inbegrip van het bedrag van het eigen risico. Op verzoek worden de algemene voorwaarden kosteloos toegezonden. Zij kunnen ook worden geraadpleegd op <https://www.akd.eu/>.

- 1.2 De gronden liggen in agrarisch gebied en het gaat hier om een buitenstedelijke locatie, buiten de bebouwde kom:



- 1.3 Aan de gronden is een agrarische bestemming toegekend waarbinnen geen woningen zijn toegestaan. Het omgevingsplan staat de flexwoningen aldus niet toe. De voorgenomen activiteit is daarmee in strijd met het omgevingsplan.
- 1.4 Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente is bevoegd (maar niet verplicht) om een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit te verlenen voor de activiteit die bestaat uit het realiseren van de flexwoningen in strijd met het omgevingsplan.² Het college kan voor het verlenen van de omgevingsvergunning afhankelijk zijn van een advies van de gemeenteraad. Dat werkt als volgt.
- 1.5 De gemeenteraad heeft een wettelijk verplichte rol als adviseur als het gaat om een aanvraag om een omgevingsvergunning voor in door de gemeenteraad aangewezen gevallen van een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (ex artikel 16.15a, aanhef en onder b, sub 1 van de Omgevingswet). De raad kan dus voor zichzelf bepalen dat hij adviseur is door gevallen aan te wijzen waarbij dat aan de orde is.
- 1.6 Als een aanvraag betrekking heeft op een aangewezen geval, dan is het college verplicht om het advies over de aanvraag op te volgen. Op grond van artikel 16.15b van de Omgevingswet worden in een geval als bedoeld in artikel 16.15a, onder b, de bij of krachtens de Omgevingswet gestelde regels over het beslissen op de aanvraag om de omgevingsvergunning of het verlenen of onthouden van instemming met inachtneming van het advies van de gemeenteraad toegepast. Het college mag aldus niet van het raadsadvies afwijken. Het advies van de raad is in zoverre bindend.
- 1.7 In de praktijk kost het relatief veel tijd om een advies van de gemeenteraad in te winnen ten behoeve van de besluitvorming. De bindend adviserende rol van de raad kan aldus ten koste gaan van een spoedige verlening van een omgevingsvergunning.

² Dit volgt uit artikel 5.8 van de Omgevingswet.

2 HET SYSTEEM IN DE GEMEENTE LOON OP ZAND

- 2.1 In de gemeente Loon op Zand is de rechtsfiguur van het bindend advies van de raad als volgt geregeld. Op 14 oktober 2021 heeft de gemeenteraad een 'Lijst voor verzwaard adviesrecht, uitgebreide procedure en verplichte participatie' vastgesteld met gevallen waarvoor bindend advies vereist is.³ Als een aanvraag daaronder valt, dan geldt er (in voorkomend geval) dat bindend advies van de raad vereist is, dat de uitgebreide (in plaats van de reguliere) voorbereidingsprocedure gevolgd moet worden en dat participatie verplicht moet plaatsvinden.
- 2.2 Voor (onder meer) het bouwen van vijf of meer woningen buiten stedelijk gebied is bindend advies van de raad vereist. Niet alleen dat, maar de gemeenteraad heeft voor dergelijke gevallen ook bepaald dat de uitgebreide voorbereidingsprocedure gevolgd dient te worden én dat verplichte participatie is voorgeschreven. Het volgen van de uitgebreide voorbereidingsprocedure overigens is op grond van artikel 16.65, vierde lid van de Omgevingswet een bevoegdheid van het college. Gelet op de politiek-bestuurlijke verhoudingen kan ik me voorstellen dat het college die aanwijzing van de raad wel zal willen opvolgen.

3 VERSNELLING BESLUITVORMING: VOORSTEL OM DE LIJST TE WIJZIGEN

- 3.1 Het lijkt mij dat de gemeenteraad de besluitvorming omtrent een nog in te dienen aanvraag voor de 60 à 80 flexwoningen kan bespoedigen door de lijst voor verzwaard adviesrecht aan te passen bij besluit. De categorieën van gevallen 'Buiten stedelijk gebied' zijn de volgende:

Buiten stedelijk gebied				
No.	Categorie van gevallen	Verzwaard adviesrecht	Uitgebreide procedure	Verplichte participatie
12	Het uitbreiden of oprichten van bebouwing in natuurgebieden (Natura 2000, Natuur Netwerk Brabant) ² .	Ja	Ja	Ja
13	Het bouwen van vijf [5] of meer woningen ² .	Ja	Ja	Ja
14	Het bouwen, uitbreiden of verbouwen en/ of een wijziging van gebruik van gronden, van maatschappelijke, sport, toeristisch-recreatieve, horecadoeleinden, bedrijfs- en kantoordeleinden en detailhandel van meer dan 100 m2 grondoppervlak ³ .	Ja	Ja	Ja

- 3.2 Hieraan kan bij raadsbesluit een 'geval' worden toegevoegd met (bijvoorbeeld) als omschrijving:

“Het realiseren van niet minder dan 60 en niet meer dan 80 flexwoningen aan de Dodenaauweg voor een periode van niet langer dan 15 jaar op de kadastrale percelen gemeente Loon op Zand sectie H nummers 5211, 5251, 5253.”

³ <https://loonopzand.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Document/d022f983-6197-4c76-aa1c-13a3c8817d9a?documentId=cce2d865-e83e-492f-9196-4ef29f872687&agendaltemId=e55ba24a-b143-4802-aabf-daef53653>

- 3.3 Er kan dan bij dit nieuwe 'geval' in de drie linkerkolommen 'nee' opgenomen worden om zo aan te geven (1) dat het verzwaard adviesrecht niet van toepassing is, (2) dat de uitgebreide procedure niet van toepassing is en (3) dat er geen verplichte participatie te gelden heeft.⁴ Deze stap is van groot belang. Als de kolommen niet worden aangepast voor dit geval, dan geldt alsnog dat (onder meer) een bindend advies nodig is.
- 3.4 Ter motivering van deze wijziging kan gewezen worden op de sinds jaren bekende wens om ter plaatse flexwoningen te realiseren zodra de noodopvang beëindigd is (getuige de motie d.d. 27 juni 2024⁵ en het raadsbesluit over het financiële krediet d.d. 19 december 2024⁶).
- 3.5 De hierboven voorgestelde tekst van het nieuwe 'geval' in de lijst is niet vaststaand. Als er andere gedachten zijn over de formulering of als er nadere wensen zijn over de kaders, dan kan dat uiteraard verwerkt worden. De gemeente heeft bijvoorbeeld in het kader van de tender een Programma van Eisen voorgeschreven.⁷ Het is volgens mij goed mogelijk om daaruit te putten door aan te geven dat het project in overeenstemming moet zijn met bepaalde onderdelen uit dat Programma van Eisen, bijvoorbeeld het onderdeel dat ziet op het aandeel aan sociale woningen.

4 CONCLUSIE

- 4.1 De in dit memorandum voorgestelde wijziging van de gemeentelijke lijst leidt ertoe dat het voorgenomen project in de lijst wordt opgenomen en dat in de kolommen wordt bepaald dat geen bindend advies van de raad nodig is en dat de uitgebreide procedure en de verplichte participatie niet van toepassing zijn.
- 4.2 Als een bindend advies niet afgewacht hoeft te worden, de reguliere voorbereidingsprocedure gevolgd wordt met daaraan gekoppeld een omgevingsdialoog, dan kan een omgevingsvergunning relatief snel na het indienen verleend worden. Ik meen daarom dat deze (beperkte) aanpassing van de lijst hier een belangrijke bijdrage kan bieden aan het doel om nog dit jaar een geldige omgevingsvergunning voor het project te bereiken.

⁴ Gelet op het Programma van Eisen kan ik me voorstellen dat het wel de bedoeling is dat een omgevingsdialoog plaatsvindt. Het schrappen van participatie lijkt me in dat kader niet aan de orde.

⁵ <https://loonopzand.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Document/61a16054-41fd-4d6e-8c1a-cf6570956548?documentId=ebd7b6f9-1217-41b4-b2db-a1df9b66aef1&agendaltemId=d6712a0e-153f-4f4f-bfb8-15522c4695d7>

⁶ <https://loonopzand.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Document/56c30f4e-a109-44f1-95a6-5aeae3c248a2?documentId=cd0b7d17-4581-4364-ac04-9886ef6cc376&agendaltemId=23ec8bf0-3b22-4157-8faf-efd881e9ec9f>

⁷ <https://www.tenderned.nl/aankondigingen/overzicht/373141>