



ADVIESRECHT GEMEENTERAAD, VERPLICHTE PARTICIPATIE BIJ AFWIJKINGEN VAN HET OMGEVINGSPLAN EN DELEGATIEBESLUIT VOOR HET OMGEVINGSPLAN

Inhoud

- 1 Inleiding**
- 2 Het adviesrecht bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten**
- 3 Verplichte participatie bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten**
- 4 Lijst van gevallen adviesrecht en verplichte participatie**
- 5 Delegatiebesluit omgevingsplan**
- 6 Toepassen van een uitgebreide procedure**
- 7 Inwerkingtreding en wijziging**

1. Inleiding

De Omgevingswet: eenvoudigere en snellere procedures

In de Omgevingswet wordt alle bestaande wetgeving over de fysieke leefomgeving gebundeld, vereenvoudigd en geïntegreerd in één wet met één samenhangend stelsel. Het doel van de wet is “het bereiken en in stand houden van een veilige, gezonde leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit”. Daarnaast wil deze wet de fysieke leefomgeving “doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen ter vervulling van maatschappelijke behoeften.” Daarbij is het de bedoeling om met de Omgevingswet de besluitvorming over initiatieven in de fysieke leefomgeving te versnellen en te verbeteren.

Om deze doelen te kunnen behalen komen er nieuwe kerninstrumenten zoals de omgevingsvisie en het omgevingsplan. Daarnaast wordt er een Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) ontwikkeld. Deze doelen en nieuwe instrumenten vragen een andere manier van werken.

De Omgevingswet: rolverdeling gemeenteraad en college van B&W

Vanuit de huidige wetgeving zijn er afspraken gemaakt over bevoegdheden en verantwoordelijkheid. Deze afspraken moeten goed vertaald worden naar de manier van werken zoals verwacht vanuit de Omgevingswet. Onder de Omgevingswet is de raad bevoegd om kaders te stellen en toetst en controleert of het college het beleid volgens afspraak en naar tevredenheid heeft uitgevoerd. In essentie blijft de rolverdeling tussen de raad en het college na de inwerkingtreding van de Omgevingswet onveranderd. Met het bestaand raadsinstrumentarium houdt de raad zoals gebruikelijk gedurende het beleids- en besluitvormingsproces vinger aan de pols en stuurt in de gewenste ontwikkelrichting. Dat is met de komst van de Omgevingswet niet anders. Wel krijgt het college meer bevoegdheden bij de uitvoering van het beleid en is de raad nadrukkelijker belast met de hoofdlijnen en het toezicht op het beleidsproces.

De kaders worden door de raad vastgelegd in een omgevingsvisie en een omgevingsplan. Het is onmogelijk om alle ontwikkelingen en opgaven van tevoren te voorzien. Als een initiatief wenselijk is maar niet past in het omgevingsplan, kan het initiatief mogelijk gemaakt worden door het vaststellen van een (deel) omgevingsplan of door het afgeven van een vergunning in afwijking van het omgevingsplan (een buitenplanse omgevingsplanactiviteiten, hierna: bopa). In beginsel bepaalt de Omgevingswet dat het college bevoegd is voor het verlenen van de omgevingsvergunningen (ook al wijken die af van het omgevingsplan) en dat de raad bevoegd is voor het wijzigen van het omgevingsplan.

Adviesrecht, verplichte participatie en delegatie

De Omgevingswet biedt de raad de mogelijkheid om gevallen aan te wijzen, 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 raad het besluit nemen om participatie verplicht te stellen bij bopa's. Tot slot kan de raad besluiten in welke gevallen zij hun bevoegdheid tot het wijzigen van het omgevingsplan aan het college wil delegeren.

Leeswijzer

In hoofdstuk 2 (het adviesrecht), hoofdstuk 3 (verplichte participatie) en hoofdstuk 5 (delegatiebesluit) worden deze bevoegdheden nader uitgelegd. De lijst met gevallen waarvoor het adviesrecht en de verplichte participatie geldt, is opgenomen in hoofdstuk 4. In hoofdstuk 5 is het delegatiebesluit toegelicht. Geen onderdeel van het besluit, maar in deze wel van belang is het toepassen van een uitgebreide procedure. In hoofdstuk 6 wordt dit onderwerp toegelicht. Wanneer de lijst met gevallen en het delegatiebesluit in werking treedt is te lezen in hoofdstuk 7. In datzelfde hoofdstuk wordt ook beschreven wanneer de lijst geactualiseerd kan/moet worden.

2. Het adviesrecht bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten

Van ‘verklaring van geen bedenkingen (vvgb)’ naar het adviesrecht

Onder de huidige wetgeving kan het college uitsluitend een omgevingsvergunning met een buitenplanse afwijking van het bestemmingsplan verlenen met instemming van de raad. Daarover besluit de raad 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 verklaring dus wel nodig.

Onder de Omgevingswet is het precies omgekeerd. Voor de vvgb in de plaats komt het adviesrecht. De raad wijst gevallen aan waarin wel een bindend advies nodig is van de raad. Als de raad niets vastlegt, dan worden alle omgevingsvergunningen die betrekking hebben op bopa's uitsluitend de bevoegdheid van het college. Het college weegt dan zelfstandig af of kan worden meegewerkt aan een afwijking van het omgevingsplan.

Het adviesrecht is een zogenaamd verzaamd, bindend advies. Het college mag daar niet van afwijken. Met andere woorden, als de raad een negatief advies geeft, dan mag het college de omgevingsvergunning niet verlenen.

3. Verplichte participatie bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten

Participatie bij vergunningverlening: vereist, maar geen weigeringsgrond

Participatie is een belangrijk onderdeel van de Omgevingswet. Met de invoering van de wet geldt voor alle aanvragen om een omgevingsvergunning dat:

- de aanvrager moet aangeven of participatie heeft plaatsgevonden (indieningsvereiste);
- als participatie heeft plaatsgevonden, de aanvrager aangeeft hoe dit heeft plaats gevonden en wat de resultaten zijn;
- heeft er geen participatie plaatsgevonden? Dan is dat geen grond om de aanvraag niet in behandeling te nemen.

Hieruit blijkt dat participatie voorafgaand aan de aanvraag niet verplicht is. Wel mag de gemeente om een toelichting of nadere informatie vragen en de inhoudelijke opbrengst van de participatie betrekken bij de belangenafweging.

Uitzondering voor buitenplanse omgevingsplanactiviteiten (bopa)

De Omgevingswet biedt de mogelijkheid om participatie verplicht te stellen bij een bopa. Dat zijn activiteiten die niet in het omgevingsplan staan en waarover dus niet eerder participatie heeft plaatsgevonden. De raad kan bepalen in welke gevallen participatie vooraf verplicht is. In die gevallen moet een initiatiefnemer een participatieproces vormgeven en doorlopen. De initiatiefnemer moet aangeven wat er aan participatie gedaan is en wat de resultaten ervan zijn. Als niet aan participatie is gedaan, kan de aanvraag buiten behandeling worden gesteld.

Samenhang met participatiebeleid

De toelichting op de wet benadrukt dat participatie maatwerk is en dat het primair aan de initiatiefnemer is om een “adequate vorm van participatie” te kiezen. Ook voor de gevallen waarin participatie verplicht is gesteld, geldt dat participatie vormvrij is. De initiatiefnemer is dan ook zelf verantwoordelijk om belanghebbenden te informeren en te betrekken.

Het is onder de Omgevingswet verplicht een participatiebeleid te hebben. Het vaststellen van categorieën waarvoor participatie verplicht is staat los van dat participatiebeleid. Er is wel een sterke samenhang. De gemeente kan spelregels opstellen om houvast te bieden aan initiatiefnemers. Ook kan de gemeente beschrijven wat volgens haar een goed participatieproces is, kan ze initiatiefnemers aansporen om daar rekening mee te houden en het proces faciliteren.

4. Lijst van gevallen adviesrecht en verplichte participatie

De gemeenteraad maakt in de volgende gevallen gebruik van het adviesrecht en stelt in de volgende gevallen participatie verplicht bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten:

	Adviesrecht (art. 16.15a onder b Omgevingswet)	Verplichte participatie (art. 16.55 lid 7 Omgevingswet)
1. Woningen	1.1. Het toevoegen van 11 of meer woningen.	Het toevoegen van 4 of meer woningen.
2. Antenne installaties	2.1. Het oprichten van een antenne installatie van 40 meter of hoger.	Het oprichten van een antenne installatie van 5 meter of hoger.
3. Projecten m.b.t. energie opwekking	3.1. Het realiseren van één of meer windturbine(s) met een ashoogte van 15 meter of hoger.	Het realiseren van één of meer windturbine(s) met een ashoogte van 5 meter of hoger.
	3.2. Het realiseren van weiden met zonnepanelen van 10 hectare of meer.	Het realiseren van weiden met zonnepanelen, ongeacht de grootte.
	3.3. Het opwekken en/of de opslag van andere vormen van energie.	Het opwekken en/of de opslag van andere vormen van energie.
4. Evenementen	N.v.t.	4.1. Evenementen
5. Algemeen uitgangspunt	5.1. Alle hierboven genoemde gevallen zijn met uitzondering van aanvragen waarover de raad reeds een positief besluit heeft genomen, dan wel kaders heeft vastgesteld.	N.v.t.

Toelichting:

- Woningen:** deze categorie is van toepassing op zowel binnen als buiten de bebouwde kom.
Ad 1.1. (bij adviesrecht): het maximale aantal woningen is afgeleid van het begrip voor een nieuwe stedelijke ontwikkeling uit de 'ladder voor duurzame verstedelijking'. In de jurisprudentie is het begrip 'nieuwe stedelijke ontwikkeling' nader begrensd. Zo wordt een plan voor 11 woningen niet gezien als een stedelijke ontwikkeling.
- Antenne installaties:** het oprichten van een antenne-installatie is een activiteit die aanzienlijke gevolgen kan hebben voor de fysieke leefomgeving en waartegen in veel gevallen belanghebbenden bedenkingen hebben.
- Projecten m.b.t. energie opwekking:** In het Klimaatakkoord is afgesproken dat Nederland meer zonne- en windenergie op land gaat opwekken. Daartoe is de Regionale Energie Strategie (RES) opgesteld. De RES wordt nader geconcretiseerd en uiteindelijk opgenomen in het omgevingsplan. Tot die tijd bieden deze gevallen richting bij het mogelijk maken van dergelijke projecten met behulp van een bopa.
Ad 3.3.: met andere vormen van energie wordt bijvoorbeeld een buurtbatterij en waterstof bedoeld.
- Evenementen:** in de Algemene Plaatselijke Verordening danwel het Omgevingsplan is een vergunningplicht opgenomen voor evenementen. Voor elk vergunningplichtig evenement, waarbij een bopa noodzakelijk is, is ook participatie verplicht gesteld.
- Aanvraag past binnen vastgestelde kaders:** we stimuleren initiatiefnemers om zo vroeg mogelijk met ons in overleg te treden en de omgeving vroegtijdig en voldoende te betrekken. Bij initiatieven met een grote impact op de fysieke leefomgeving kan een besluit van de raad onderdeel zijn van dit proces voorafgaand aan de formele aanvraag. De aanvraag

omgevingsvergunning met een bopa wordt getoetst aan het besluit van de raad. Indien de aanvraag past binnen het besluit danwel kaders van de raad, dan is een nader advies van de raad niet nogmaals noodzakelijk. Daarom is voor die gevallen een uitzondering opgenomen. Onder “kaders” wordt verstaan: een principebesluit, een stedenbouwkundige visie, stedenbouwkundige randvoorwaarden, beleidsnotities, het (voor)ontwerp omgevingsplan of daarmee te vergelijken ruimtelijk kader. Hieronder valt niet de omgevingsvisie, omdat die over het algemeen nog te globaal en niet genoeg uitgewerkt is. Omdat niet scherp te maken is om welke gevallen het concreet zal gaan, kan niet eenzelfde uitzondering voor de participatieverplichting opgenomen worden. Echter, bij gevallen waarbij de raad voorafgaand aan de aanvraag betrokken is, is het ook aannemelijk dat participatie reeds heeft plaatsgevonden. De resultaten daarvan zijn dus al voorhanden en kunnen door de initiatiefnemer ingediend worden bij de aanvraag om een omgevingsvergunning.

5. Delegatiebesluit omgevingsplan

Van de huidige situatie naar het delegatiebesluit

Het vaststellen van het omgevingsplan is, net als het vaststellen van een bestemmingsplan nu, een bevoegdheid van de raad. De Omgevingswet biedt de raad de mogelijkheid om deze bevoegdheid voor delen van het omgevingsplan te delegeren aan het college. Dit biedt een mogelijkheid om de besluitvorming bij het wijzigen van het omgevingsplan te versnellen. Het delegatiebesluit is een afzonderlijk besluit, dat geen deel uitmaakt van het omgevingsplan.

Het delegatiebesluit

De gemeenteraad delegeert het vaststellen van delen van het omgevingsplan in een aantal situaties aan het college van burgemeester en wethouders. Dat is bepaald in het ‘Delegatiebesluit omgevingsplan Heiloo 2022’.

6. Toepassen van een uitgebreide procedure

Geen onderdeel van het besluit, maar in deze wel van belang is het toepassen van een uitgebreide procedure. Dit is namelijk een collegebevoegdheid. In tegenstelling tot het adviesrecht, de participatieverplichting en het delegatiebesluit, wat een raadsbevoegdheid is.

Onder de Omgevingswet geldt voor een bopa in principe de reguliere procedure. Dit betekent dat aanvragen binnen 8 weken moeten worden afgedaan, met een mogelijkheid om deze termijn met 6 weken te verlengen. Het adviesrecht wordt in deze reguliere procedure ingepast.

In sommige gevallen is de uitgebreide procedure van afdeling 3.4 Algemene wet bestuursrecht mogelijk. Het college is bevoegd om per aanvraag te bepalen dat de uitgebreide procedure van toepassing is. Dit kan nodig zijn bij bijvoorbeeld een grootschalig project, waarvoor een complexe afweging is vereist. Een bopa kan aanzienlijke gevolgen hebben voor de fysieke leefomgeving. Dat zijn de aanvragen waar men de tijd voor wil nemen, participatie een belangrijk onderdeel van de procedure zou moeten vormen en het bestuur de gelegenheid moet hebben om er iets van te vinden. Dan kan het toepassen van de uitgebreide procedure uitkomst bieden.

Het toepassen van een uitgebreide procedure kan alleen:

- op verzoek of met instemming van de aanvrager;
- in het geval van een bopa;
- als het gaat om een activiteit die aanzienlijke gevolgen heeft of kan hebben voor de fysieke leefomgeving, en;
- waartegen naar verwachting verschillende belanghebbenden bedenkingen zullen hebben.

Is besloten tot het toepassen van de uitgebreide procedure dan wordt een ontwerp-omgevingsvergunning zes weken ter inzage gelegd. In die periode kunnen zienswijzen worden ingediend.

7. Inwerkingtreding en wijziging

Datum inwerkingtreding Omgevingswet

De inwerkingtreding van de in hoofdstuk 4 opgenomen 'lijst met gevallen adviesrecht en verplichte participatie' is gelijk aan de datum inwerkingtreding Omgevingswet. Het delegatiebesluit treedt in werking met ingang van de dag na bekendmaking.

Actualiseren en wijzigingen van de lijsten met gevallen

Met het vaststellen van (delen van) het definitieve omgevingsplan ontstaat waarschijnlijk de noodzaak om de 'lijst met gevallen adviesrecht en verplichte participatie' en/of het delegatiebesluit te actualiseren. Maar ook nieuwe inzichten kunnen ertoe leiden dat aanpassingen nodig zijn. Ook dit besluit is aan de gemeenteraad.