



Omgevingswet 055

Gemeente Apeldoorn

April 2023

**Beleidsregel adviesrecht gemeenteraad
bij omgevingsvergunningen in
afwijking omgevingsplan en verplichte
participatie.**

INHOUDSOPGAVE

1	Aanleiding	3
2	Huidige wetgeving	3
3	Omgevingsvergunning in afwijking van het omgevingsplan en adviesrecht gemeenteraad	4
4	Varianten van (categorieën van) gevallen waarover de gemeenteraad een advies uitbrengt (4.21 Omgevingsbesluit)	4
5	Voorkeursvariant	5
6	Lijst van (categorieën van) gevallen met advies van de gemeenteraad	
7	Procedure en participatie	6
8	Werkwijze (proces)	7
9	Inwerkingtreding	7

1. Aanleiding

Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet wordt regelgeving op het gebied van ruimtelijke ordening, bouwen en milieu gebundeld. Daarmee veranderen ook de instrumenten en werkwijzen.

De rolverdeling tussen gemeenteraad en het college van Burgemeester en wethouders blijft na inwerkingtreding van de Omgevingswet echter in wezen onveranderd. Ook onder de Omgevingswet stelt de gemeenteraad de kaders vast en handelt het college van B&W binnen die gestelde kaders.

Zo stelt de gemeenteraad het omgevingsplan met de lokale beleidskaders voor de fysieke leefomgeving vast voor het gemeentelijk grondgebied, zoals neergelegd in de Omgevingsvisie 2021. Het college van B&W is het bevoegd gezag voor het afgeven van omgevingsvergunningen en toetst aanvragen voor initiatieven en ruimtelijke ontwikkelingen aan het omgevingsplan. College van B&W zijn evenwel ook bevoegd besluiten te nemen om af te wijken van het omgevingsplan voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit.

Daarnaast is de vraag hoe belanghebbenden worden betrokken bij de besluitvorming.

Een “buitenplanse omgevingsplanactiviteit (bopa)” is een activiteit:

- a. waarvoor in het omgevingsplan het verboden is om dit zonder omgevingsvergunning te verrichten en die daarbij tevens in strijd is de daarbij gestelde beoordelingscriteria dan wel
- b. die sowieso in strijd is met het Omgevingsplan en waarvoor in het Omgevingsplan geen vergunningplicht is opgenomen om daarvan af te kunnen wijken.

De gemeenteraad kan echter vooraf ontwikkelingen/activiteiten aanwijzen, waarbij een bindend advies wordt uitgebracht aan het college van B&W bij een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (artikel 16.15a lid b onder 1 Omgevingswet). In die gevallen mag het college niet zonder tussenkomst van de gemeenteraad besluiten.

Als gevolg van het inwerkingtreden van de Omgevingswet moet een besluit worden genomen over het adviesrecht voor een buitenplanse omgevingsactiviteit en daarmee in samenhang om voorafgaand aan het advies van de gemeenteraad participatie verplicht te stellen. Het betreft hier een beleidsregel als bedoeld in artikel 4.81 van de Algemene wet bestuursrecht.

2. Huidige wetgeving (Artikel 2.12 lid 1 sub a Wabo)

Onder het huidig wetstelsel zijn B&W op grond van artikel 2.12 lid 1 sub a van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) bevoegd een omgevingsvergunning in afwijking van het bestemmingsplan te verlenen. In dit artikel worden twee gevallen onderscheiden op basis waarvan buitenplans onder voorwaarden een omgevingsvergunning kan worden verleend.

- In het eerste geval (2.12 lid 1 sub a onder 2 Wabo) gaat het om gevallen die zijn genoemd in artikel 4 van bijlage II van het Besluit omgevingsrecht. Dit wordt ook wel de planologische kruimellijst genoemd. Voor deze gevallen is de meer eenvoudige reguliere vergunningenprocedure van toepassing als bedoeld in artikel 3.7 van de Wabo (8 weken beslistermijn eventueel verlengd met 6 weken). Aangezien het om gevallen kan gaan die wel degelijk impact op de omgeving kunnen hebben is hiertoe in 2016 een beleidsregel vastgesteld. In deze beleidsregel is bepaald waaraan de

vergunningaanvragen moeten voldoen en is ook bepaald in welke gevallen de gemeenteraad moet worden geconsulteerd (betreft een niet bindend advies gezien huidige wetgeving).

- In het tweede geval (2.12 lid 1 sub a onder 3 Wabo) gaat om alle overige gevallen die niet zijn opgesomd in een Algemene maatregel van Bestuur en waarvoor een goede ruimtelijke onderbouwing is opgesteld. Voor deze gevallen is overeenkomstig de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) de uitgebreide uniforme voorbereidingsprocedure van toepassing (26 weken beslistermijn eventueel verlengd met 6 weken), waarbij door een ieder zienswijzen naar voren kunnen worden gebracht. Tevens is op grond van de wet voor deze gevallen in principe een 'verklaring van geen bedenkingen (vvgb)' van de gemeenteraad nodig. De raad mag echter gevallen aanwijzen die het college zelf mag afdoen zonder een vvgb. In 2010 is hiertoe een beleidsregel vastgesteld (Notitie Procedure inzake verklaring van geen bedenkingen Wabo), waarin een lijst met categorieën is vastgesteld waarvoor een verklaring van geen bedenkingen niet noodzakelijk is en de nodige toetsingscriteria zijn opgenomen.

Het betreft de volgende gevallen:

1. Projecten van enige omvang in binnen- en buitenstedelijk gebied waarvoor reeds een stedenbouwkundige visie, stedenbouwkundige randvoorwaarden, beleidsnotities, gebiedsvisie, projectplan of daarmee te vergelijken ruimtelijk kader bestaat dat is vastgesteld door de raad.
2. Daarnaast gelden voor bestaand stedelijk gebied en dorpen de volgende voorwaarden.
 - Het aantal woningen per project mag niet meer dan 50 toenemen.
 - Bij (ver)bouw van maatschappelijke, recreatieve of commerciële voorzieningen mag de vloeroppervlakte aan voorzieningen niet meer dan 3000 m² toenemen.
 - De aanleg van nieuwe en aanpassing van bestaande lokale weg- en waterinfrastructuur en niet-structuurbepalende groenvoorzieningen.

Met het in werking treden van de Omgevingswet is het instrument van de verklaring van geen bedenkingen niet meer actueel en achterhaald. Het nieuwe adviesrecht waarin de gemeenteraad aangeeft in welke gevallen de raad gebruik wil maken van het adviesrecht heeft betrekking op buitenplanse omgevingsplanactiviteiten die de nodige impact kunnen hebben op de fysieke leefomgeving en/ of bestuurlijk gevoelig liggen en lijkt een omgekeerde versie van de verklaring van geen bedenkingen.

Het nieuwe wetstelsel verandert op zichzelf niet wezenlijk de systematiek. De raad bepaalt waarover de raad nog wil gaan en waarover het college mag besluiten zonder de raad daarin te betrekken. Hierbij kan gebruik worden gemaakt van de uitgangspunten als opgenomen in de beide genoemde vastgestelde beleidsregels uit 2010 en 2016, waarbij bepaald is in welke gevallen de raad betrokken moet worden en het college adviseert.

3. Omgevingsvergunning in afwijking van het omgevingsplan en adviesrecht gemeenteraad

In het nieuwe wetstelsel moeten B&W *met in de daartoe aangewezen gevallen met achtneming* van het advies van de gemeenteraad besluiten. Dat **advies is bindend**. Om invulling te geven aan de adviesbevoegdheid dient de gemeenteraad op grond van artikel 4.21 lid Omgevingsbesluit gevallen aan te wijzen waarover de gemeenteraad zijn adviesbevoegdheid wil uitoefenen. Daarnaast kan het college nog altijd besluiten de raad te consulteren buiten de daartoe aangewezen gevallen.

Indien de raad over een aanvraag een advies dient uit te brengen, dan wordt de aanvraag met alle gegevens door het college ter advisering voorgelegd.

Wanneer bij een ingediende aanvraag de beoordelingsregels in het omgevingsplan zich tegen vergunningverlening verzetten dan dient de gevraagde activiteit buiten het omgevingsplan om te worden getoetst aan het belang van evenwichtige toedeling van functies aan locaties (artikel 5.21 lid 2 onder b Omgevingswet). Er is dan sprake van een voorgenomen buitenplanse omgevingsplanactiviteit (bupo). Hiervoor is een gemotiveerde 'onderbouwing fysieke leefomgeving' te worden opgesteld **naar evenwichtige toedeling van functies noodzakelijk (zie ook artikel 8.0a, lid 2 Besluit Kwaliteit Leefomgeving)**. Een balans tussen bepaalde functies op een locatie en het initiatief dient te worden aangetoond. Eerst daarna kan de aanvraag verder worden behandeld en hierop worden besloten. Onder een evenwichtige toedeling van functies wordt daarnaast o.m. bedoeld dat de aanvraag niet in strijd mag zijn met "de Omgevingsvisie, programma's, relevante beleidskaders, een voorbereidingsbescherming in het omgevingsplan, provinciale/ waterschaps- omgevingsverordening, instructieregels, het Besluit Kwaliteit Leefomgeving etc. etc. Ook mag er geen belemmering zijn van een project waarvoor een projectbesluit is vastgesteld als bedoeld in afdeling 5.2. van de Omgevingswet .

Als de aanvraag niet tot de door de raad aan te wijzen gevallen voor het adviesrecht behoort kunnen B&W rechtstreeks besluiten over de aanvraag.

4. Varianten van (categorieën van) gevallen waarover de gemeenteraad een advies uitbrengt (4.21 Omgevingsbesluit)

Er is een drietal (basis)varianten mogelijk als het gaat om de mate waarin de gemeenteraad betrokken wil zijn bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten. De varianten variëren van een grote mate van betrokkenheid, een redelijke mate van betrokkenheid tot een beperkte mate van betrokkenheid. Bij al die varianten speelt de doorlooptijd van een advies en vergaderfrequentie van de raad een rol.

Grote mate van betrokkenheid:

De gemeenteraad kan het van belang achten om over alle gevallen een advies uit te brengen en daarmee maximale invloed te hebben.

Doordat de gemeenteraad vaak zijn adviesrecht uitoefent heeft dit gevolgen voor de werklust, vergaderfrequentie en gevolgen voor doorlooptijd van aanvragen omgevingsvergunningen. Iedere ingekomen aanvraag om een omgevingsvergunning die afwijkt van het omgevingsplan wordt geagendeerd voor de PMA.

Redelijke mate van betrokkenheid:

In deze variant wijst de gemeenteraad vooral gevallen aan waar de gemeenteraad niet al kaderstellend doormiddel van beleid, een visie of anderszins, besloten heeft. Of die maatschappelijk belangrijk worden geacht of een politiek-bestuurlijk gevoeligheid hebben. Daarbij gaat het o.a. om gevallen als benoemd in de huidige beleidsregels.

Dit heeft tot gevolg een kortere doorlooptijd bij behandeling van aanvragen om een buitenplanse omgevingsplanactiviteit die buiten de adviesbevoegdheid is gebracht. En een werklust voor de raad die te overzien is. Alleen de aanvragen waarvoor geen (ruimtelijk) beleidskader is vastgesteld worden ter advisering voorgelegd.

Beperkte mate van betrokkenheid:

De gemeenteraad kan bij het adviesrecht besluiten tot het niet aanwijzen van gevallen van buitenplanse omgevingsplanactiviteiten. Uiteraard dient het college van B&W bij toetsing van de aanvraag wel rekening te houden met door de gemeenteraad vastgestelde (ruimtelijk) kaders, zoals de omgevingsvisie. De invloed van de raad bij de besluitvorming beperkt zich daarmee tot de kaderstellende rol.

In de scenario's van redelijke en beperkte mate van betrokkenheid kan er voor gekozen worden periodiek een overzicht aan de raad te verstrekken voor die gevallen waarover geen advies hoeft te worden uitgebracht. Op basis van dat overzicht kan de gemeenteraad de werkwijze en de mate van betrokkenheid bij de adviesbevoegdheid evalueren en zo nodig bijstellen.

5. Voorkeursvariant

De sinds 2010, onder 2 vermelde door de raad vastgestelde lijst met categorieën van gevallen, heeft geleid tot een jaarlijks beperkt aantal omgevingsvergunningen met een verklaring van geen bedenkingen van de raad. De vastgestelde lijst heeft naar tevredenheid gefunctioneerd. De raad heeft aan de hand van het jaarlijks overzicht in de tussenperiode geen aanleiding gezien de lijst van categorieën bij te stellen.

Daarnaast heeft het voorbehoud (als opgenomen in de in de beleidsregel m.b.t. planologische kruimelgevallen, artikel 4 bijlage II Bor), dat de raad moet worden geconsulteerd in geval van de beschreven politiek/ bestuurlijk gevoelige zaken goed gewerkt.

Het ligt voor de hand om bij het adviesrecht aan te sluiten bij de genoemde categorieën van gevallen als benoemd in de beleidsregel van 2010 en de beleidsregel van 2016 m.b.t. de planologische kruimelgevallen. Op deze manier blijft de nieuwe situatie zo dicht mogelijk bij de situatie zoals die is.

Het scenario van redelijke mate van betrokkenheid sluit aan op de bestaande praktijk. Ook is het uitgangspunt om zoveel mogelijk aan te sluiten bij de gedachte en uitgangspunt van de Omgevingswet om procedures waar mogelijk "eenvoudig beter" te maken.

6. Lijst van (categorieën van) gevallen met advies van de gemeenteraad

Onder de Omgevingswet besluit de gemeenteraad in welke gevallen een aanvraag om een omgevingsvergunning in afwijking van het omgevingsplan wordt voorgelegd en van een advies wordt voorzien.

Uitgaande van de voorkeursvariant die aansluit bij de bestaande vastgelegde praktijk onder de huidige wetgeving en vastgestelde beleidsregels dienen de volgende (categorieën van) gevallen van aanvragen om een omgevingsvergunning in afwijking van het omgevingsplan van een advies van de gemeenteraad te worden voorzien.

A Projecten/activiteiten binnen- en buitenstedelijk gebied

Projecten/activiteiten in stedelijk en buitenstedelijk gebied waarvoor **geen kader** op gebied van fysieke leefomgeving bestaat dat vastgesteld is door de raad. Als fysiek leefomgevingskader gelden de Omgevingsvisie, Programma's, Omgevingsplan, stedenbouwkundige visies en randvoorwaarden, beleidsnotities/- regels, gebiedsvisies, projectplannen of daarmee te vergelijken kader.

B Daarnaast gaat het om gevallen die al dan niet passend binnen een vastgesteld kader als bedoeld onder A, tevens vallen onder de volgende criteria, maatvoeringen danwel situaties:

1. Het realiseren van nieuw te bouwen woningen (met, daarbij behorende bouwwerken en andere voorzieningen) waarbij het aantal permanente woningen per project/activiteit met meer dan 50 toeneemt;

2. Realiseren via nieuwbouw van maatschappelijke, recreatieve voorzieningen of commerciële voorzieningen (o.m. winkels, kantoren, bedrijfsruimten) als gevolg waarvan de vloeroppervlakte aan voorzieningen met meer dan 3000 m² toeneemt, met inbegrip van daarbij behorende bijgebouwen en andere voorzieningen;
3. Realiseren functieverandering van bestaande gebouwen naar maatschappelijke, recreatieve voorzieningen of commerciële voorzieningen (o.m. winkels, horeca, zoals bars, discotheken en, dancings, kantoren, bedrijfsruimten) als gevolg waarvan de vloeroppervlakte aan voorzieningen met meer dan 3000 m² toeneemt, met inbegrip van daarbij behorende bijgebouwen en andere voorzieningen, indien dit evident politiek/maatschappelijk gevoelig ligt;
4. Het realiseren van een antenne-installatie hoger dan 40 m;
5. Het realiseren van windmolenparken en weid(en) met zonnepanelen met een oppervlakte van minimaal 3000 m²;
6. het realiseren van reclamemasten hoger dan 20 m;
7. Huisvesting en opvang van meerdere daklozen, grote aantallen vluchtelingen, asielzoekers en andere categorieën van vreemdelingen, uitgezonderd de situaties waarbij er sprake is van een tijdelijk bijzonder urgente situatie. In deze gevallen zal het college achteraf rekenschap geven aan de gemeenteraad;
8. Het verstrekken van softdrugs, verslavingsopvang en begeleiding;
9. Vestiging prostitutiebedrijven;
10. Nieuwe bedrijfsactiviteiten via nieuwbouw of hergebruik bestaande gebouwen die binnen een afstand van ten minste 50 m of meer hinder kunnen veroorzaken t.o.v. gevoelige functies (wonen, maatschappelijke instellingen, kantoren, natuur etc.) op gebied van o.a. geluid, trilling, geur, gevaar, lucht, en/ of waarbij sprake zal zijn van een duidelijke te verwachte toename van verkeer- en parkeerdruk etc.

De gemeenteraad kan te allen tijde het beleid met betrekking tot het adviesrecht aanpassen, actualiseren of intrekken. Dit heeft geen effect op al eerder genomen besluiten maar wel op toekomstige situaties. Ook kan de raad, gezien beperkte omvang en invloed van de aanvraag besluiten dat er sprake is van een consultatie en niet van een bindend advies.

Van belang is dat de informatievoorziening over overwegingen, standpunten en afwegingen door de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders over aanvragen van omgevingsvergunningen in strijd met het omgevingsplan werkbaar, transparant, onderbouwd en toegankelijk is. Dit is mede in belang in geval van bezwaar en beroep.

7. Procedure

Reguliere procedure

Toepassing van de reguliere procedure bij de voorbereiding van een beslissing op de aanvraag om een omgevingsvergunning is op grond van de Omgevingswet het uitgangspunt. Op een aanvraag moeten B&W binnen 8 weken beslissen. De beslistermijn kan eenmalig worden verlengd met 6 weken.

De aanvraag voor de omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit volgt de reguliere procedure. Als de raad moet adviseren (advies met instemming: artikel 16.15/ 16.15a juncto artikel 16.64 lid 1 juncto Omgevingswet) is de wettelijke beslistermijn 8 weken. Ook hier kan de beslistermijn worden verlengd met 6 weken. In totaal is er dan een beslistermijn van maximaal 14 weken. Dit houdt in dat een aanvraag in principe in 8 weken beoordeeld moet worden en dat moet worden beslist op de aanvraag. Dit is een aanmerkelijke versnelling in de procedure ten opzichte van de procedure bij de Verklaring van bedenkingen onder de Wro. De wettelijke beslistermijn wordt 12 weken indien er sprake is van advies met instemming als bedoeld in artikel 16.16 in de daartoe bij AmvB aangewezen gevallen. Hiervan is geen sprake in de gevallen als genoemd in deze notitie. Het laten verstrijken van de beslistermijn levert geen vergunning van rechtswege op. Wel is de Wet dwangsom van toepassing. Door de korte doorlooptijd en vlotte dienstverlening is het efficiënt inrichten van de procedure noodzaak. Over het inrichten van het proces binnen de wettelijke termijnen moet met de raad afspraken worden gemaakt.

Uitgebreide procedure

Op de regel dat de reguliere procedure van toepassing is, bestaan uitzonderingen:

1. Het college kan de uitgebreide procedure alléén van toepassing verklaren:
 - a. als het gaat om een activiteit met aanzienlijke gevolgen voor de fysieke leefomgeving, en
 - b. waartegen naar verwachting verschillende belanghebbenden bedenkingen zullen hebben.Dit is zo geregeld vanwege de bedoeling van de Omgevingswet van snellere besluitvorming. De aanvrager moet in de gelegenheid worden gesteld om hiervoor zijn zienswijze naar voren te brengen.
2. Ook kan de raad het college adviseren om bij de behandeling van een aanvraag te kiezen voor de uitgebreide procedure. Dit kan in het geval dat er sprake is van zwaarwegende gevallen of een grote groep belanghebbenden.
Bij de overweging gebruik te maken van deze bevoegdheid kan de uitkomst van het participatietraject voorafgaand aan de vergunningaanvraag een rol spelen. Bij een goed doorlopen participatietraject kan nut en noodzaak voor een uitgebreide procedure beperkt zijn.
3. In drie gevallen moet alsnog de uitgebreide procedure worden gevolgd:
 - a. Indien voor de voorbereiding van het plan een milieueffectrapport moet worden gemaakt;
 - b. Indien de aanvraag betrekking heeft op een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen geval (o.a. rijksmonumentenactiviteit in geval het een archeologisch monument betreft, lozingsactiviteit op oppervlaktewater en milieubelastende activiteiten);
 - c. Indien de aanvrager zelf verzoekt om het toepassen van de uitgebreide procedure of hiermee instemt.

Op de uitgebreide procedure is afdeling 3.4 Awb van toepassing. Het ontwerpbesluit moet zes weken ter inzage worden gelegd. Het besluit moet genomen worden binnen zes maanden na ontvangst van de aanvraag. Het laten verstrijken van de beslistermijn levert geen vergunning van rechtswege op.

De uitgebreide procedure zal echter niet veel aan de orde zijn. In verreweg de meeste gevallen is de reguliere procedure van toepassing.

Participatie

De Omgevingswet stimuleert vroegtijdige participatie om tijdig belangen, meningen en creativiteit op tafel te krijgen. Daarom zijn in de Omgevingswet en in het Omgevingsbesluit regels over participatie opgenomen bij de toepassing van de gemeentelijke kerninstrumenten. Daarnaast zijn gemeenten verplicht gesteld participatiebeleid op te stellen waarin wordt vastgelegd hoe participatie wordt vormgegeven en welke eisen daarbij gelden.

Wat is participatie?

De Omgevingswet zegt over participatie: 'het in een vroegtijdig stadium betrekken van belanghebbenden [...] bij het proces van de besluitvorming over een project of activiteit'. Met

belanghebbenden bedoelt de wet burgers, vertegenwoordigers van bedrijven, professionals van maatschappelijke organisaties en bestuurders van overheden.

Vooruitlopend en anticiperend op de Omgevingswet heeft de gemeenteraad van Apeldoorn in 2012 landelijk door het omarmen van de beleidsnotitie “Samen voor Kwaliteit” qua burgerparticipatie al behoorlijk vooruitgelopen. In deze notitie werd het verplicht om voorafgaand aan definitieve planvorming (o.a. Structuurplan, bestemmingsplan) en buitenplanse omgevingsvergunning burgers en andere belanghebbenden. In de gesloten anterieure overeenkomst en bij de totstandkoming van integrale bestemmingsplannen is hieraan veelvuldig uitvoering aangegeven. Apeldoorn was hiermee landelijk een van de koplopers voor wat betreft burgerparticipatie.

Juridisch kader

Begin 2020 heeft de Eerste Kamer een motie aangenomen, waarbij o.a. gemeenten **verplicht** worden om voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet beleid vast te stellen hoe participatie wordt vormgegeven. De Tweede Kamer heeft daarnaast een amendement aangenomen, dat gemeenten in staat stelt om voor activiteiten die niet mogelijk zijn volgens het omgevingsplan, **verplichte participatie op te leggen**. ‘In de Omgevingswet is participatie immers een plus op de besluitvorming’. In het Omgevingsbesluit staan regels om participatie te waarborgen. Voor de omgevingsvisie, het programma en het omgevingsplan geldt er een motiveringsplicht. Dit houdt in dat het bevoegd gezag bij het besluit aangeeft:

1. hoe de gemeente de omgeving bij de voorbereiding heeft betrokken en wat de gemeente met de resultaten heeft gedaan en
2. in hoeverre aan haar beleidsregels over participatie is voldaan.

De eerste motiveringsplicht is in de huidige situatie vergelijkbaar met het vereiste bij bestemmingsplannen dat er een beschrijving in de toelichting dient te zijn opgenomen van de wijze waarop burgers en maatschappelijke organisaties bij de voorbereiding zijn betrokken. Bij het omgevingsplan geeft de gemeente bovendien vooraf in de kennisgeving aan hoe het participatietraject eruit komt te zien.

Voor de *omgevingsvergunning* is bepaald dat bij een aanvraag dient te worden aangegeven of belanghebbenden bij de voorbereiding van de aanvraag zijn betrokken en zo ja, hoe en wat de resultaten daarvan zijn. Kortom, participatie bij een omgevingsvergunningstraject is dus niet verplicht. Bovendien mogen gemeenten – in tegenstelling tot de andere kerninstrumenten - geen aanvullende eisen stellen aan participatie bij omgevingsvergunningstrajecten. Hiermee wordt de vormvrijheid van het participatieproces bij omgevingsvergunningen verzekerd.

De gemeenteraad kan op grond van **artikel 16.55 lid 7 van de Omgevingswet** echter in een **algemeen besluit gevalLEN aanwijzen** waarbij participatie wél verplicht is voordat een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een **buitenplanse omgevingsplanactiviteit** kan worden ingediend. Voor die gevallen moet de initiatiefnemer aantonen dat hij aan participatie heeft gedaan. De gemeenteraad kan een dergelijke aanvraag buiten behandeling laten indien niet aan participatie is gedaan.

Ruimte voor maatwerk

De wet geeft het bevoegd gezag en de initiatiefnemer dus de vrijheid eigen keuzes te maken voor de inrichting van het participatieproces. De locatie, het soort besluit, de omgeving en de betrokkenen zijn immers elke keer anders. Participatie door de initiatiefnemer wordt gestimuleerd omdat het betrekken van de omgeving waardevolle inzichten op kan leveren en een initiatief beter kan maken. Daarnaast voorkomt het vroegtijdig betrekken van de belanghebbenden vaak bezwaren later in het traject. Er zijn natuurlijk ook gevallen waarin het niet nodig is om een (groot) participatietraject te starten, bijvoorbeeld als het initiatief geen consequenties heeft voor de omgeving. Om deze reden is participatie bij omgevingsvergunningstrajecten niet per definitie verplicht gesteld (uitgezonderd de door de raad aangewezen gevallen) en altijd vormvrij. Het ontbreken van een participatieproces is dan ook geen reden om een vergunning te weigeren. Als de gemeente onvoldoende informatie heeft om tot een goede

belangenafweging te komen kan zij vragen om meer informatie of zelf extra informatie verzamelen om tot een goed besluit te komen.

Een belangrijke doelstelling van de Omgevingswet is burgers meer zeggenschap over de eigen leefomgeving te geven. Als gemeenten een omgevingsplan of omgevingsvisie maken, moeten ze belanghebbenden zo vroeg mogelijk hierbij betrekken.

Maar ook aanvragers van omgevingsvergunningen (van simpele dakkapel en aanbouw tot appartementencomplex en zonneweide) moeten aangeven of ze aan participatie hebben gedaan, en zo ja, wat het resultaat van het proces is. Dat is echter geen hard criterium waar de aanvraag op wordt beoordeeld. Wel wordt de bal zo veel mogelijk bij de particulier gelegd.

Conclusie

Gezien de strekking van deze beleidsnotitie en de zwaarte van de gevallen waarvoor een (bindend) advies wordt voorgesteld van de gemeenteraad is het noodzakelijk om participatie in deze gevallen verplicht te stellen. Hierdoor kan de gemeenteraad zich voorafgaand aan het geven van het advies laten informeren over wat het standpunt is van betrokken burgers, omwonenden en andere belanghebbenden. Hetgeen wat uit deze verplichte participatieronde naar voren is gekomen kan en zal de raad laten meewegen in het geven van het (bindend) advies aan het college van burgemeester en wethouders in het kader het verzoek m.b.t. de te verlenen buitenplanse afwijking. In de te sluiten anterieure overeenkomsten (AC) met ontwikkelende partijen/ verzoekers om af te wijken van het omgevingsplan moet deze eis tot participatie worden opgenomen. Hierbij zal gebruik worden gemaakt van de handreiking Participatie van de gemeente Apeldoorn.

Bezwaar en beroep

Tegen een omgevingsvergunning waarbij is afgeweken van het omgevingsplan staat bezwaar (indien de reguliere procedure is gevolgd) en beroep in twee instanties open: beroep bij de rechtbank en hoger beroep bij de Raad van State. Indien de uitgebreide procedure is gevolgd, kan de bezwaarfase worden overgeslagen.

Opname in omgevingsplan

Een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit dient binnen 5 jaar na verlening te worden opgenomen en verwerkt in het omgevingsplan. Het moet dan wel gaan om een omgevingsplanactiviteit die"

- bestaat uit het in stand houden van een bouwwerk
- niet overeenstemt met een functie van een locatie.

Deze termijn geldt overigens niet in de overgangsperiode van het omgevingsplan van rechtswege.

8. Werkwijze (proces)

Een passende en efficiënte werkwijze is noodzakelijk. De werkwijze dient efficiënt te zijn zodat de geldende wettelijke termijnen haalbaar zijn. Van belang is dat de aanvrager voorafgaand aan de wettelijke procedure en voorafgaand aan de vergunningaanvraag het verplichte participatietraject in goede orde en in samenwerking met de gemeente goed heeft doorlopen. De gemeenteraad kan de resultaten in dat geval meewegen in het af te geven advies.

De wettelijke termijn voor het vergunningentraject is maximaal 8 weken, met een eenmalige verlenging van 6 weken, ingeval van advisering door de gemeenteraad.

Daar waar er sprake is van een uitgebreide voorbereidingsprocedure is de wettelijke termijn 26 weken.

Gebaseerd op de voorkeursvariant en een daarbij passend proces is de volgende tijdlijn mogelijk na het indienen van een aanvraag omgevingsvergunning in afwijking van het omgevingsplan:

1. de raad geeft na indienen van de aanvraag een bindend advies, een ambtelijke en inhoudelijke onderbouwing meewegende, wanneer het een afwijking betreft die valt onder de gevallen waarvoor die voor advies moeten worden voorgelegd;
2. het college neemt met in achtneming van het advies van de raad een besluit binnen de wettelijke termijnen.

In de gevallen waarbij de raad een expliciet bindend advies dient af te geven, heeft dit consequenties voor de bestaande besluitvormingsprocessen. De raadsgriffie, die deze processen beheert, zal eerder ingeschakeld moeten worden. De periode tussen aanleveren van het verzoek om een bindend advies en de behandeling ervan zal zo kort mogelijk op elkaar moeten zijn om binnen de wettelijke termijnen

een gedegen besluit op de aanvraag omgevingsvergunning in afwijking van het omgevingsplan te kunnen nemen. Hierover zullen nadere procesafspraken over moeten worden gemaakt,

Verder kan de gemeenteraad na consultatie van de fracties en in samenwerking met de raadsgriffie altijd nog besluiten dat een (bindend) advies niet noodzakelijk is gezien de (i.c. beperkte) omvang en invloed van de beoogde ontwikkeling c.q. vergunningaanvraag in het specifiek geval. Ook kan de gemeenteraad aangegeven te volstaan met een (niet bindende) consultatieronde in de Politieke Markt Apeldoorn, waarbij uiteindelijk het college na alle afwegingen het besluit neemt (zie ook hoofdstuk 6 slot).

9. Inwerkingtreding

De lijst van (categorieën van) gevallen (paragraaf 6) waarvoor de adviesbevoegdheid van de gemeenteraad geldt, met inbegrip van de in deze notitie voorgeschreven participatieplicht, treedt in werking op de dag dat de Omgevingswet in werking treedt.