Bergen op Zoom
Halverwege werelsteden



Adviesrecht voor de raad en delegatie wijziging omgevingsplan

Presentatie voor beeldvorming

d.d. 7 april 2022

Gemeente Bergen op Zoom

Adviesrecht voor de raad en delegatie wijziging Omgevingsplan

1. Introductie Omgevingswet
2. Uitleg adviesrecht van de raad
3. Toelichting op de voorgestelde lijst van adviesrecht (raadsvoorstel RVB22-003)
4. Delegatie van de bevoegdheid om het omgevingsplan te wijzigen (raadsvoorstel RVB22-003)



Aanleiding Omgevingswet

- Meer behoefte aan overzicht en samenhang in het omgevingsrecht
- Huidige stelsel is te complex en te ingewikkeld
- Huidige wetgeving teveel gericht op procedures
- De wetgeving houdt te weinig rekening met duurzame ontwikkeling
- De wetgeving is teveel gericht op rechtszekerheid; regels moeten niet alleen waarborgen, maar ook ontwikkelingen ondersteunen
- Huidige regels houden nu weinig rekening met lokale en regionale verschillen
- Huidige regels zijn versnipperd en ondoorzichtig

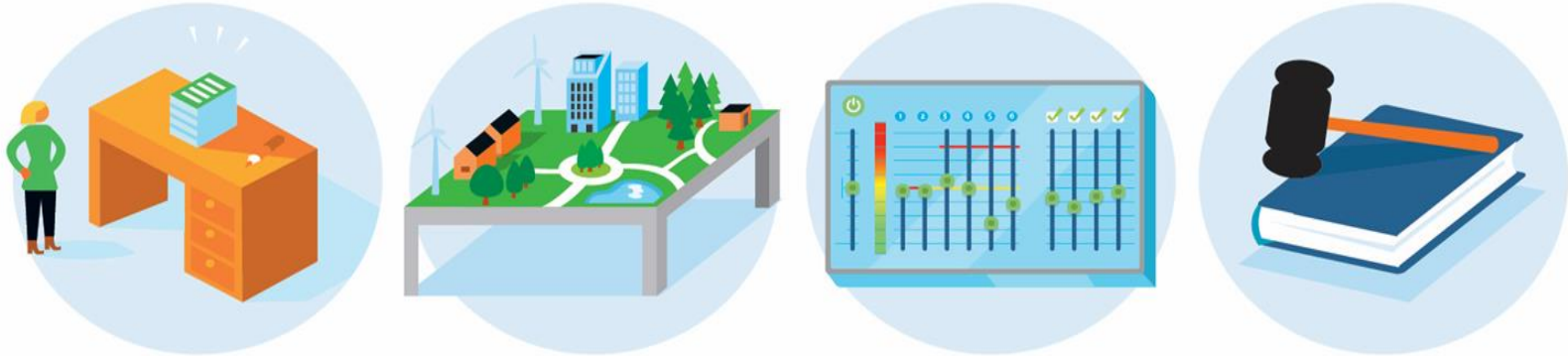
Het nieuwe omgevingsstelsel

Ministerie van Infrastructuur en Milieu

HET NIEUWE OMGEVINGSSTELSEL

De 4 verbeteringen

Minder en overzichtelijke regels, meer ruimte voor initiatieven en lokaal maatwerk en vertrouwen als uitgangspunt. Dat is waar de Omgevingswet voor staat. Het doel van een initiatief in de fysieke leefomgeving moet centraal staan in plaats van de vraag: 'mag het wel?'.



1 Inzichtelijk omgevingsrecht

Van een wirwar aan regels naar een inzichtelijk en voorspelbaar stelsel dat eenvoudig is in gebruik.

2 Leefomgeving centraal

Van een sectorale naar een samenhangende benadering van de leefomgeving in beleid, besluitvorming en regelgeving.

3 Ruimte voor maatwerk

Meer ruimte voor decentrale overheden voor gebiedsgericht maatwerk en het maken van eigen afwegingen.

4 Sneller en beter

Snellere en betere besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving.

Gemeente Bergen op Zoom

Omgevingswet (1-1-2023)

Van centraal naar decentraal

Van ‘nee, tenzij’ naar ‘ja, mits’

Van 26 wetten naar 1 wet

Van meerdere bestemmingsplannen naar één omgevingsplan voor de gehele gemeente

→ Leefomgeving staat centraal

→ Meer flexibiliteit

→ Snellere procedures

→ Betrekken van burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen (participatie)

Gemeente Bergen op Zoom

Verhouding raad - college

Rolverdeling tussen de gemeenteraad en het college van B&W blijft in essentie na de inwerkingtreding van de Omgevingswet onveranderd:

- gemeenteraad stelt kaders vast (zoals omgevingsvisie en omgevingsplan) en het college geeft uitvoering aan deze kaders (en toetst of initiatieven passen binnen de door de gemeenteraad vastgestelde kaders).
- gemeenteraad houdt gedurende het beleids- en besluitvormingsproces vinger aan de pols en stuurt op de gewenste doelen.

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.

Voorbereidingsprocedure omgevingsvergunning

De Algemene wet bestuursrecht (Awb) kent twee voorbereidingsprocedures:

1. de reguliere voorbereidingsprocedure (8 weken)
2. de uitgebreide voorbereidingsprocedure (26 weken)

Deze zijn nu ook beide in het omgevingsrecht van toepassing, maar nieuw is dat onder de Omgevingswet als uitgangspunt geldt dat de reguliere voorbereidingsprocedure wordt toegepast.

Omgevingsplanactiviteit (OPA)

• Een activiteit die voldoet aan de regels in het omgevingsplan, maar waar toch een vergunningplicht voor geldt, heet een *binnenplanse* omgevingsplanactiviteit.

• Er zijn ook *buitenplanse* omgevingsplan-activiteiten. Dat is het geval als de activiteit in strijd is met het omgevingsplan.



Gemeente Bergen op Zoom

Van huidig recht naar Omgevingswet -I

Aanvraag <u>past binnen het bestemmingsplan / omgevingsplan</u>

→nu: B&W verleent vergunning, zonder nadere inspraak raad. Reguliere procedure (8 weken)

→Ow: B&W verleent vergunning, zonder nadere inspraak raad. Reguliere procedure (8 weken)

Géén wijziging dus.

Wel wijzigt: de vergunning van rechtswege (niet tijdig beslissen bij de reguliere procedure) komt te vervallen!

Gemeente Bergen op Zoom

Van huidig recht naar Omgevingswet - II

Aanvraag past niet in het bestemmingsplan / omgevingsplan

Nu 3 mogelijkheden:

1) er kan gebruik gemaakt worden van een binnenplanse afwijkingsmogelijkheid: B&W verleent vergunning, zonder nadere inspraak raad. Reguliere procedure (8 weken) → bestaat niet meer onder de Ow

2) er kan gebruik gemaakt worden van de kruimellijst: B&W verleent vergunning, zonder nadere inspraak raad. Reguliere procedure (8 weken) → komt te vervallen

Van huidig recht naar Omgevingswet - III

3) Er kan buitenplans met een vergunning worden afgeweken: B&W verleent de vergunning, maar er is wel een verklaring van geen bedenkingen (vvgb) nodig van de raad. Uitgebreide procedure (26 weken)

→ B&W kan nog steeds vergunning verlenen, maar raad heeft in bepaalde, vooraf vastgestelde gevallen (de lijst voor adviesrecht) een bindend adviesrecht. Hoofdregel procedure: reguliere procedure (8 weken). In beperkt aantal gevallen uitgebreide procedure (26 weken) mogelijk.

Voorbereidingsprocedure

- Uitgebreide procedure is onder de Omgevingswet echt uitzondering → Aanvragen om een omgevingsvergunning dienen dus relatief snel te worden afgehandeld. Het is praktisch gezien (bijna) niet haalbaar om binnen de reguliere termijn van acht weken een aanvraag af te handelen indien de raad een adviesrecht heeft.
- Het bevoegd gezag (B&W) kan de uitgebreide procedure ook zelf bij besluit van toepassing verklaren, maar dit kan slechts op de voorbereiding van een beslissing op een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsactiviteit als het gaat om

  (a) een activiteit die aanzienlijke gevolgen heeft of kan hebben voor de fysieke leefomgeving én

  (b) waartegen naar verwachting verschillende belanghebbenden bedenkingen zullen hebben.

Uitgebreide procedure

Het is niet mogelijk om op basis van gemaakt beleid voor standaardgevallen een uitgebreide procedure toe te passen. Hiervoor is altijd een apart besluit nodig en deze bevoegdheid is in principe aan het college, niet aan de raad en moet van geval tot geval worden bekeken.

Adviesrecht van de raad – hoe is het nu?

Eerder (31-03-2011) is besloten in welke gevallen **géén verklaring van geen bedenkingen** is vereist. Deze lijst geldt nog steeds. Hierop staan bijvoorbeeld (enige nuances dienen wel gemaakt te worden):

- Het binnen de bebouwde kom oprichten of uitbreiden van een bouwwerk, geen gebouw zijnde, tot een hoogte van maximaal 15 meter;
- de aanleg of aanpassing van parkeer-,weg-, water- en/of groenvoorzieningen binnen de bebouwde kom;
- het realiseren of uitbreiden van een bouwwerk ten behoeve van openbare nutsvoorzieningen, voorzieningen voor het openbaar vervoer en het wegverkeer;
- vervangende nieuwbouw van een positief bestemde burgerwoning mits de herbouw hoofdzakelijk plaatsvindt op de bestaande fundamenten;
- het hergebruik van bedrijfsgebouwen voor statische opslagactiviteiten op een voormalige agrarische bedrijfslocatie (VAB) mits voldaan wordt aan de voorwaarden uit de provinciale verordening

Adviesrecht van de raad - nieuw

- De vvgb komt te vervallen
- In plaats daarvan wordt de raad als adviseur aangewezen om advies uit te brengen over een aanvraag om een omgevingsvergunning voor in door de gemeenteraad aangewezen gevallen van een buitenplanse omgevingsplanactiviteit.
- In alle gevallen van buitenplanse omgevingsplanactiviteiten die *niet* aangewezen zijn, heeft de raad dus géén adviesrecht!
- Het is daarom van belang om **vóór invoering van de Omgevingswet** een lijst te hebben vastgesteld met buitenplanse omgevingsplanactiviteiten waarvoor advies van de raad nodig is. Dit advies van de raad is bindend. Het college mag niet van dit advies afwijken (art. 16.15b Ow). Praktisch gezien is dit adviesrecht dus een instemmingsrecht.

Gemeente Bergen op Zoom

Raadsvoorstel RVB22-003, toelichting I

- In de voorgestelde lijst is een opsomming opgenomen met activiteiten waarbij het college om advies van de raad moet vragen, voordat een omgevingsvergunning kan worden afgegeven.
- In de lijst is in de aanhef opgenomen dat het advies enkel hoeft te worden gevraagd indien het college voornemens is om een positief besluit te nemen. Indien het college voornemens is om de vergunning niet te verlenen, hoeft dit ook niet te worden voorgelegd aan de raad. (In dat geval wordt ook niet afgeweken van het omgevingsplan.)

Raadsvoorstel RVB22-003, toelichting II

Verder is opgenomen dat het moet gaan om een buitenplanse omgevingsplanactiviteit, waarbij de uitgebreide voorbereidingsprocedure (26 weken) van toepassing is of kan worden verklaard. Dit om te voorkomen dat binnen de reguliere procedure van acht weken de raad geraadpleegd dient te worden. Deze activiteiten (waarop de reguliere procedure van toepassing is) zijn ook niet zodanig, dat de raad hier bij betrokken dient te worden.

→

Raadsvoorstel RVB22-003, toelichting III

Activiteiten waarop de uitgebreide procedure van toepassing is of verklaard kan worden, zijn de volgende:

- verplicht: bij AMvB aangewezen gevallen (zoals bepaalde rijksmonumentenactiviteiten, een milieubelastende activiteit die bestaat uit een IPPC-installatie, bepaalde lozingsactiviteiten, een Natura-2000 activiteit e.d.);
- indien de aanvrager hierom verzocht heeft of mee ingestemd heeft;
- kan door B&W van toepassing verklaard worden: als het gaat om een activiteit die aanzienlijke gevolgen heeft of kan hebben voor de fysieke leefomgeving én waartegen naar verwachting verschillende belanghebbenden bedenkingen zullen hebben.

Raadsvoorstel RVB22-003, toelichting IV

- Vertrekpunt voorgestelde lijst: in eerste instantie qua dienstverlening zo beleidsneutraal over te gaan naar de Omgevingswet (vandaar ook verwijzing naar kruimellijst). De drie categorieën (binnen stedelijk gebied, bedrijventerreinen en het buitengebied) zijn overeenkomstig de huidige lijst waarin geen vvgb hoeft te worden gevraagd
- opsomming van activiteiten is deels het tegenovergestelde van de huidige lijst, deels toegevoegd vanuit de ervaring van het ambtelijk apparaat en deels toegevoegd vanuit te verwachten ontwikkelingen (zonneparken en windmolenparken). Daarbij is ook gekeken naar de handreiking van de VNG over dit onderwerp en de lijsten van andere gemeenten.

Aandachtspunten lijst adviesrecht

- Geen lijst → college kan vergunning verlenen zonder inbreng raad (maximale tijdwinst, maar geen betrokkenheid bij de raad bij ingrijpende ruimtelijke ontwikkelingen)
- Te veel initiatieven op lijst → reëel risico vastlopen vergunningverleningsproces en werklast raad neemt toe of in ieder geval niet af.
- minimaliseren van het aantal adviezen biedt de raad meer tijd en ruimte voor haar andere, kaderstellende taken (maar dit is uiteraard een keuze)
- Bij te nauw beschreven criteria → risico dat maar een beperkt tot geen initiatieven van een advies wordt voorzien, waardoor de raad onvoldoende betrokken blijft bij lopende zaken.
- Indien de criteria niet voldoende helder zijn geformuleerd, kan discussie ontstaan over de noodzaak van een raadsadvies.
- Lijst kan worden aangepast indien nodig (in raadsvoorstel is evaluatiemoment opgenomen)

Financiële aandachtspunten lijst adviesrecht

- Wet dwangsom is van toepassing: bij niet tijdig beslissen is een dwangsom aan de aanvrager verschuldigd. Door korte beslistermijn (8 weken) zal de gemeente geconfronteerd kunnen worden met een toenemend aantal ingebrekestellingen en een hogere post aan dwangsommen die aan aanvragers voldaan zullen moeten worden.
- De keus van de raad heeft invloed op de inzet ambtelijke uren en daarmee op de personele kosten in de zin dat de hoeveelheid voor te bereiden raadsadviezen bepaalt hoeveel ambtelijke uren moeten worden ingezet.

De voorgestelde lijst van adviesrecht

Laten we de voorgestelde lijst gezamenlijk kort doorlopen

Adviesrecht voor de raad en delegatie wijziging Omgevingsplan

1. Introductie Omgevingswet
2. Uitleg adviesrecht van de raad
3. De voorgestelde lijst van adviesrecht (raadsvoorstel RVB22-003)
4. **Delegatie van de bevoegdheid om het omgevingsplan te wijzigen**



Delegatie

Waarom wel delegatie:

- Snelheid qua procedure
- Ontwikkelingen worden makkelijker
- Werken in de geest van de Omgevingswet
- Raad stelt vooraf grenzen
- Veel vertrouwen

Wat als niet voor delegatie wordt gekozen:

- Langere doorlooptijd procedures
- Raad gaat op stoel college zitten
- Weinig vertrouwen

Raadsvoorstel RVB22-003 – delegatie I

- het toevoegen en of wijzigen van begripsbepalingen voor zover deze geen wezenlijke wijzigingen voor de fysieke leefomgeving tot gevolg hebben; → gaat hier om een eventuele verduidelijking, geen inhoudelijke wijziging
- het verwerken van kaderstellend beleid waarover na inwerkingtreding van de Omgevingswet door de gemeenteraad is besloten, indien de gemeenteraad bij vaststelling van dat beleid akkoord is gegaan met uitwerking van het betreffende beleid door het college; → alleen als raad uitwerking beleid aan college overlaat, anders niet (is dus per keer een keuze)
- het opnemen van een verleende omgevingsvergunning in het omgevingsplan; → nog lopende vergunningsaanvragen onder huidig recht die vergund worden na vaststelling omgevingsplan, moeten worden opgenomen in het omgevingsplan. Geen keuzemogelijkheid, dus raad kan hier niets van vinden
- het wijzigen van het omgevingsplan voor aanvragen van omgevingsvergunningen die in strijd zijn met het omgevingsplan, waardoor het omgevingsplan gewijzigd moet worden; → een verleende vergunning voor een buitenplanse opa moet binnen 5 jaar verwerkt worden in het omgevingsplan. Geen keuzemogelijkheid, dus raad kan hier niets van vinden

Raadsvoorstel RVB22-003 – delegatie II

- het actualiseren/aanpassen van het omgevingsplan aan veranderende wet- en regelgeving en beleidsnormen voor zover hier geen beleidsvrijheid meer is toegekend; → enkel indien geen beleidsvrijheid is toegekend. Als wel beleidsvrijheid is toegekend, dan enkel raad bevoegd.
- het corrigeren van verschrijvingen, verkeerde verwijzingen en inventarisatiefoutjes in het omgevingsplan; → zijn geen inhoudelijke wijzigingen
- het aanwijzen, wijzigen en schrappen van gemeentelijke monumenten;→ is nu ook aan het college, dus beleidsneutrale overgang (*amendement)
- het toevoegen van die onderdelen uit de gemeentelijke verordeningen die beleidsneutraal overgeheveld gaan worden naar het omgevingsplan; → beleidsneutrale overgang, dus geen inhoudelijke wijzigingen
- het nemen van een voorbereidingsbesluit met het oog op de voorbereiding van in het omgevingsplan te stellen regels. → een voorbereidingsbesluit is een verklaring dat een wijziging van het omgevingsplan wordt voorbereid, waarmee een aanhoudingsplicht geldt voor bouw- en aanlegactiviteiten (situatie wordt bevroren om ongewenste ontwikkelingen tegen te gaan). Het college kan hierin sneller acteren dan de raad.

Raadsvoorstel RVB22-003 - amendement gemeentelijke monumenten

Amendement Lokaal Realisme:

- in punt 5 van voornoemd besluit waarin wijzigingsbevoegdheid wordt gedelegeerd de regel “het aanwijzen, wijzigen en schrappen van gemeentelijke monumenten;” te laten vervallen.

Gemeente Bergen op Zoom

Raadsvoorstel RVB22-003 - amendement gemeentelijke monumenten

Reactie ambtelijke organisatie:

Laat iig het aanwijzen en wijzigen van gemeentelijke monumenten wel over aan het college. Omdat:

- Beluit moet voldoen aan de wettelijke regels en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Dit betekent onder andere dat het besluit navolgbaar moet zijn (binnen de kaders die zijn vastgelegd), geen sprake mag zijn van willekeur, op grond van objectieve bepalingen dient te zijn genomen (gevoel en emotie mogen geen rol spelen), zorgvuldig moet zijn voorbereid en dat het besluit dus ook bij rechtelijke toetsing houdbaar moet blijven. De afgelopen jaren is gebleken dat het al dan niet aanwijzen van een object tot gemeentelijk monument dan wel het ontnemen hiervan aanleiding vormt tot discussie, oplopende emotie en zelfs rechtszaken. Als er uitvoering wordt gegeven aan dit amendement, zal dit niet veranderen of verbeteren.
- Ook is snelheid soms van belang, zeker bij eventuele ontwikkelingen waar ook gewerkt kan worden met voorbescherming. Gezien de raadscyclus zal dit praktisch tot problemen leiden. Qua werkdruk en capaciteit van de raad is het ook geen wenselijke situatie dat de verzoeken tot aanwijzing van een gemeentelijk monument niet via het college, maar via de raad lopen. Hetzelfde geldt voor de capaciteit en werkdruk van de ambtelijke organisatie. Indien de bevoegdheid bij de raad ligt in plaats van bij het college, zal dit meer tijd kosten voor de voorbereiding, bespreking en besluitvorming. Er zou dan capaciteit vrijgemaakt moeten worden of andere taken moeten komen te vervallen om dit te kunnen uitvoeren.
- De aanwijzing van een gemeentelijk monument betreft een uitvoeringshandeling, reden waarom dit nu ook via het college loopt en niet via de raad. Doordat de kaders via de verordening (de raad heeft de bevoegdheid deze verordening vast te stellen c.q. te wijzigen) aan het college worden gegeven, is en blijft de raad in staat om het college te controleren op de juiste uitvoering van de verordening.

Gemeente Bergen op Zoom


1864
ESPRIT