Voorstel

gemeenteraad

Vergadering:
gemeenteraad Heerlen

Vergaderdatum:

Registratienummer:
BWV-22002157

Agendapunt:

Heerlen,

Onderwerp
Delegatiebesluit wijzigen omgevingsplan op grond van artikel 2.8 Omgevingswet

Inleiding/aanleiding
Het raadsvoorstel met registratienummer BWV-22002048 van 26 september 2022 is besproken in de commissie Ruimtelijke Ontwikkeling en Leefomgeving d.d. 9 november 2022 en geagendeerd voor de raadsvergadering van 23 november 2022. Het college heeft dit voorstel aan het begin van de raadsvergadering ingetrokken en aangegeven een nieuw raadsvoorstel voor te leggen aan uw raad, ter bespreking in de commissie en raad van december 2022. In dit nieuwe, nu voorliggende, raadsvoorstel is beslispunt 1d gewijzigd. De taalkundige formulering heeft tot verwarring geleid en wekte de suggestie dat het college bevoegd zou zijn om het omgevingsplan te wijzigen voor het huisvesten van arbeidsmigranten of de opvang van asielzoekers of andere categorieën van vreemdelingen. Dit was nooit de bedoeling van het college en daarom is in dit aangepaste raadsvoorstel de reikwijdte van dit beslispunt ingeperkt. Het college zal niet bevoegd worden om via een omgevingsplanwijziging het huisvesten van arbeidsmigranten of de opvang van asielzoekers of andere categorieën van vreemdelingen toe te staan.
De bijgevoegde leeswijzer is eveneens aangepast bij de uitleg van beslispunt 1d. Daarnaast is de tekst over de toepassing van delegatie in den lande ook enigszins gewijzigd. De hierin genoemde gemeenten zijn niet de enige die bevoegdheden delegeren, verre van, maar het zijn een aantal voorbeelden, ook uit de directe omgeving.

Inwerkingtreding Omgevingswet
Op het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet zijn de nu geldende bestemmingsplannen en beheersverordeningen onderdeel van het tijdelijke omgevingsplan van rechtswege. Vervolgens dienen deze plannen omgezet te worden naar één omgevingsplan voor het grondgebied van de gemeente Heerlen. De Omgevingswet is een zodanig grote stelselherziening dat er rekening is gehouden met een overgangstermijn of transitiefase tot 2030 om tot komen tot dit nieuwe omgevingsplan.

Afhandeling ontwikkelingen in strijd met het omgevingsplan
Ontwikkelingen die niet passen binnen het (tijdelijke) omgevingsplan kunnen straks mogelijk gemaakt worden met een omgevingsvergunning in afwijking van het omgevingsplan of het omgevingsplan kan worden gewijzigd. Dit is vergelijkbaar met de huidige praktijk.

Delegatie onder de Omgevingswet
De bevoegdheid om het bestemmingsplan aan te passen ligt nu bij de raad en kan niet worden gedelegeerd. Dit verandert onder de Omgevingswet. In artikel 2.8 van deze wet is

de mogelijkheid opgenomen, om de bevoegdheid tot het vaststellen van delen van het omgevingsplan, te delegeren aan het college.
De gemeenteraad neemt het delegatiebesluit. Dit is een afzonderlijk besluit dat geen deel uitmaakt van het omgevingsplan. Het besluit om bevoegdheden te delegeren kan met een nieuw besluit worden ingetrokken.
Het delegatiebesluit geeft de reikwijdte van de bevoegdheid. Het bepaalt binnen welke grenzen en onder welke voorwaarden de bevoegdheid kan worden uitgeoefend. Dit betekent dat het college die taken mag uitvoeren met inachtneming van de door de raad gestelde kaders. De raad blijft immers de kaderstellende en controlerende taak behouden.

Wat willen we bereiken door delegatie
De mogelijkheid om de wijziging van delen van het omgevingsplan te delegeren, biedt ruimte voor toedeling van bevoegdheden op maat. Vanuit het oogpunt van efficiency kan delegatie wenselijk zijn. Als het gaat om het omgevingsplan zijn er enkele categorieën van omgevingsplanwijzigingen, die om praktische redenen zijn te delegeren. Delegatie van deze categorieën zorg voor een vermindering van de werkdruk van uw raad en de organisatie, zonder dat hierbij wordt getornd aan de kaderstellende bevoegdheid van uw raad.
Met praktisch wordt ook bedoeld dat de formele afhandeling van besluiten sneller plaatsvindt. Daarmee geeft uw raad ook uitvoering aan één van de hoofddoelen van de Omgevingswet, namelijk een snellere dienstverlening. Deze categorieën zijn benoemd in het nu voorliggende voorstel voor delegatie.
Het blijft hier gaan om een bevoegdheid die onder strikte voorwaarden van uw raad aan het college is overgedragen.

Kader
Programma VHROSV
Dit voorstel draagt bij aan een goede implementatie van de Omgevingswet.

Kernthema:
Ruimtelijke ordening

Bevoegdheid
De raad is bevoegd tot delegatie op grond van artikel 2.8 Omgevingswet.

Voorstel
1. Aan het college de bevoegdheid over te dragen om op grond van artikel 2.8 Omgevingswet het omgevingsplan te wijzigen voor:
   a. het opnemen van verleende vergunningen voor buitenplanse omgevingsplanactiviteiten voor ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving;
   b. het gebruik maken van de bestaande wijzigingsbevoegdheden en uitwerkingsplichten binnen de randvoorwaarden van het tijdelijk omgevingsplan;
   c. het beleidsneutraal omzetten van regels die voortvloeien uit instructieregels van het rijk, provincie of waterschap;
   d. het wijzigen van het gebruik van bouwwerken, eventueel in samenhang met bouwactiviteiten die de bebouwde oppervlakte of het bouwvolume niet vergroten, en van bij die bouwwerken aansluitend terrein, met uitzondering van gebruikswijzigingen ten behoeve van het huisvesten van arbeidsmigranten of de opvang van asielzoekers of andere categorieën vreemdelingen.

e. het omzetten van beleidsregels naar omgevingsplanregels, indien daartoe toestemming is verleend op grond van door de gemeenteraad vastgestelde beleidskaders;
f. het weigeren van een verzoek om het omgevingsplan te wijzigen.

2. Te bepalen dat dit besluit gelijktijdig in werking treedt met de inwerkingtreding van de Omgevingswet.

Argumenten

1.1 *De besluiten, waarbij delegatie wordt voorgesteld, hebben geen betrekking op de kaderstellende en controlerende taak van de gemeenteraad.*
De onder a. tot en met e. genoemde besluiten hebben betrekking op besluiten met een uitvoerend karakter. Het stellen van kaders heeft daarbij in een eerder stadium plaatsgevonden door uw raad, door het vaststellen van beleid en visies.
Het kan ook gaan om besluiten waarbij ook voor de raad geen afwegingsruimte bestaat, zoals het vertalen van de instructieregels van andere overheden over zaken als bijvoorbeeld lucht- of waterkwaliteit.

1.2 *Het doel van delegatie is om efficiënte en snelle besluitvorming tot stand te brengen.*
De besluitvorming in het college kent een doorlooptijd van ca. 3 weken. Met een raadsbesluit zijn minimaal 9 weken gemoeid.
Voor een aanvrager betekent dit dat deze sneller uitvoering kan geven aan gewenste initiatief. Ook voor de gemeente vormt dit zowel bestuurlijk als ambtelijk een efficiëntieslag.

1.3 *De delegatie laat de participatieverplichting en de rechtsbescherming bij het wijzigen van het omgevingsplan in stand.*
Bij vaststelling van een omgevingsplanwijziging door het college dient dezelfde procedure te worden gevolgd en dienen dezelfde stappen te worden doorlopen, als bij vaststelling door de raad. Het college dient burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding te betrekken. Een ieder kan een zienswijze indienen met betrekking tot het ontwerp bestemmingsplan en vervolgens bestaat er voor belanghebbenden de mogelijkheid om beroep in te stellen tegen het vaststellingsbesluit bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van Raad van State.

1a.1 *Het vertalen van verleende omgevingsvergunningen in het omgevingsplan is een administratieve handeling*.
Naar verwachting zullen initiatiefnemers ook onder de Omgevingswet veelvuldig gebruik willen maken van een omgevingsvergunning om ontwikkelingen te kunnen realiseren. De Omgevingswet bepaalt dat de gemeenteraad omgevingsvergunningen voor afwijkactiviteiten binnen vijf jaar moet verwerken in het omgevingsplan. Omdat dit een uitvoerende administratieve handeling is, lenen deze wijzigingen van het omgevingsplan zich goed voor delegatie.

1b.1 *De bevoegdheid om uitvoering te geven aan een wijzigingsbevoegdheid of een uitwerkingsplicht was in de bestemmingsplannen door uw raad neergelegd bij het college.*
De Omgevingswet kent de instrumenten wijzigingsplan of uitwerkingsplan niet meer. In het tijdelijk omgevingsplan (de geldende bestemmingsplannen) zijn de afgelopen

jaren de nodige wijzigingsbevoegdheden en enkele uitwerkingsplichten opgenomen. De mogelijkheid om een wijzigings- of uitwerkingsplan vast te stellen is in deze bestemmingsplannen door uw raad toegewezen aan het college. In de bestemmingsplannen zijn de kaders opgenomen, waarbinnen het college kon besluiten tot het wijzigen of uitwerken van het bestemmingsplan. Door delegatie is het college, na de inwerkingtreding van de Omgevingswet, opnieuw bevoegd om in deze gevallen het omgevingsplan te wijzigen, binnen de kaders die in het bestemmingsplan zijn opgenomen.

1c.1 *De instructieregels zijn bindend voor de gemeente en moeten worden verwerkt in het omgevingsplan.*
Een instructieregel is een algemene regel waarmee een bestuursorgaan aan een ander bestuursorgaan aangeeft hoe dat orgaan een taak of bevoegdheid moet uitoefenen. Deze regels zijn afkomstig van het rijk, de provincie en het waterschap. De instructieregels voor de gemeente hebben betrekking op normen voor omgevingsfactoren als externe veiligheid, natuurwaarden, lucht, water en geluid. De andere overheden hebben de kaders in de instructieregels vastgelegd. In een aantal gevallen kan de gemeenteraad hier niet van kan afwijken. Deze instructieregels lenen zich het aanpassen van het omgevingsplan op basis van delegatie. Er zijn echter ook instructieregels waarbij een bovengrens (voor bijvoorbeeld geluid) wordt aangegeven en waarbij de gemeente kan kiezen voor een strenge norm. Als deze strengere norm nu nog niet wordt gehanteerd in Heerlen is geen sprake van een beleidsneutrale omzetting en leent de verwerking van een dergelijke instructienorm zich niet voor delegatie.

1d.1 *Deze gebruikswijzigingen kunnen ook verleend worden met een omgevingsvergunning in afwijking van het omgevingsplan, waarbij het college bevoegd gezag is.*
Een omgevingsplanwijziging voor gebruikswijziging in strijd is met het (tijdelijke) omgevingsplan, maar zonder vergroting van de bouwmassa, leent zicht voor delegatie. De invloed op de fysieke leefomgeving is immers beperkt en de toestemming ook verleend kan worden door het college in de vorm van een omgevingsvergunning.
Het initiatief wordt altijd getoetst aan door de raad vastgesteld kaderstellend beleid. De toets aan het beleid is een onderdeel van de afweging of sprake is van een evenwichtige toedeling van functies aan de locatie.
Deze gebruikswijziging is nu nog één van de zogenaamde kruimelgevallen van artikel 4 van bijlage II van het Besluit omgevingsrecht. Dit artikel keert niet terug in de Omgevingswet of de bijbehorende regelgeving.
Hoewel een gebruikswijziging verleend kan worden met een omgevingsvergunning is het toch in sommige gevallen wenselijk om dit te regelen via het wijzigen van het omgevingsplan:

- Als de toestemming voor het wijzigen van het gebruik wordt verleend door een omgevingsvergunning, is deze altijd toegesneden op een uitgewerkt bouwplan. De omgevingsvergunning geeft alleen toestemming om dat specifieke bouwplan te realiseren. Vaak is echter nog enige flexibiliteit wenselijk bij de uitwerking van het bouwplan. Een omgevingsplanwijziging kan daaraan tegemoet komen, in tegenstelling tot een omgevingsvergunning.
- Daarnaast wordt soms medewerking verleend aan een initiatief voor een gebruikswijziging onder de voorwaarde dat de onderliggende bestemming wordt

gewijzigd. Het gaat dan om bestemmingen voor gebruiksmogelijkheden die op die locatie niet meer wenselijk zijn. Als voorbeeld: een detailhandelsbestemming buiten een aangewezen voorzieningencluster. De bestemming kan alleen gewijzigd worden door een omgevingsplanwijziging.

1e.1 *Het verwerken van duidelijke beleidsregels in het omgevingsplan is aan te merken als uitvoering en daarmee ligt delegatie aan het college voor de hand*.
Als de raad beleidsregels heeft vastgesteld, die vertaald moeten worden in het omgevingsplan, kan dit door het college gebeuren. Vertaling kan nodig zijn om de beleidsdoelen te halen.
Hierbij wordt wel de restrictie gemaakt dat de raad bij het vaststellen van het beleid heeft aangegeven welke wijzigingen door het college in het omgevingsplan kunnen worden verwerkt. Er is beleid met brede strategische kaders (bijvoorbeeld 'minder auto's in het centrum') en er is beleid met een concrete uitwerking wat wel en niet toegestaan wordt (zoals specifieke parkeernormen voor wonen). Regels in het omgevingsplan zijn heel concreet en het kan dus zijn dat er nog veel ruimte is tussen een breed strategisch kader en de vertaling naar concrete regels. Het is daarom belangrijk om bij de vaststelling van beleid vervolgafspraken te maken over de verdere invulling van het beleid. Komt het college nog een keer terug bij de raad met een verdere invulling van de kaders of wordt het beleid direct vertaald naar het omgevingsplan?

1f.1 *Hierdoor ontstaat sneller duidelijkheid voor de aanvrager over de weigering om mee te werken aan een omgevingsplanwijziging.*
Door dit besluit te delegeren wordt de procedure tijd aanmerkelijk verkort en bij de besluitvorming door het college wordt aan het kaderstellend beleid, zoals vastgesteld door uw raad, getoetst.
Een afhandeling van een aanvraag om het omgevingsplan te wijzigen valt onder de werking van artikel 16.30, lid 1, van de Omgevingswet. Dit betekent dat de gemeente de volledige procedure moet doorlopen, ook als de gemeente de aanvraag wil weigeren.
Bij een dergelijke aanvraag wordt beoordeeld of wordt voldaan aan de doelen van de Omgevingswet en of wordt voldaan aan de instructienormen. Ook wordt beoordeeld of er sprake is van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. De toets aan het kaderstellend beleid is hier onderdeel van.

2. Het adviesrecht is gebaseerd op toekomstige wetgeving, artikel 2.8 van de Omgevingswet.
Dit betekent dat de grondslag voor dit besluit pas ontstaat bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet.

Tegenargumenten en risico's
n.v.t.

Kosten en dekking
Het voorliggende besluit heeft geen financiële gevolgen.

Communicatie
Dit besluit wordt gepubliceerd in het Gemeenteblad.

Evaluatie
Dit besluit zal worden geëvalueerd 2 jaar na de inwerkingtreding van de Omgevingswet en, indien nodig, worden bijgesteld. Er is gekozen voor een termijn van 2 jaar, omdat de verwachting is dat lopende initiatieven nog zo veel als mogelijk onder de huidige wet- en regelgeving zullen worden afgehandeld. Daarnaast zal de onbekendheid met het nieuwe wettelijke kader tot gevolg hebben dat de nieuwe instrumenten van de Omgevingswet in de beginperiode na de inwerkingtreding nog niet veelvuldig zullen worden toegepast.

Planning, procedure en uitvoering
Het besluit treedt in werking op het moment dat de Omgevingswet in werking treedt. De besluitvorming hierover is uitgesteld en dient nog plaats te vinden.

Bijlagen
Leeswijzer raadsvoorstel delegatiebesluit wijzigen omgevingsplan op grond van artikel 2.8 Omgevingswet.

Burgemeester en wethouders van Heerlen,

de secretaris a.i.,
L. Schouterden

De burgemeester,
drs. R. Wever

raadsbesluit

De raad der gemeente Heerlen;

gezien het voorstel van burgemeester en wethouders d.d. registratienummer;

gezien het advies van de raadscommissie ;

besluit:

Aldus besloten tijdens de vergadering van de raad van de gemeente Heerlen van

de griffier, de voorzitter,

drs. T.W. Zwemmer drs. R. Wever