gemeente Opsterland

008692481

RAADSVOORSTEL

MET BESLUIT

Raadsvergadering	:	13 december
Agendapunt	:	
Onderwerp	:	Verzamelbesluit bevoegdheden Omgevingswet
Portefeuillehouder	:	Anko Postma

Beetsterzwaag, 9 november 2021

Voorstel

De raad besluit :
Gebruik te maken van de adviesrol van de gemeenteraad onder de Omgevingswet door:

1. De lijst van buitenplanse omgevingsplanactiviteiten waarvoor bindend advies aan de raad wordt gevraagd, zoals opgenomen in de bijlage, vast te stellen;

2. Dat geen bindend advies aan de raad behoeft te worden gevraagd in gevallen die voorkomen in de huidige Bijlage II, artikel 4 van het Besluit omgevingsrecht (de zgn. kruimelgevallenlijst);

Gebruik te maken van de mogelijkheid tot het aanwijzen van gevallen voor verplichte participatie door:

3. De lijst van buitenplanse omgevingsplanactiviteiten waarvoor participatie verplicht wordt gesteld, zoals opgenomen in de bijlage, vast te stellen;

Gebruik te maken van de mogelijkheid tot het aanwijzen van onderwerpen voor delegatie door:

4. In de volgende situaties het vaststellen van delen van het omgevingsplan te delegeren aan het college van burgemeester en wethouders:
   a) het aanpassen van het omgevingsplan conform een verleende omgevingsvergunning;
   b) het aanpassen van het omgevingsplan ten gevolge van een door de gemeenteraad of college vastgesteld beleidsstuk;
   c) het aanpassen van het omgevingsplan voor zover het binnen bestaande vastgestelde beleidskader past;
   d) het aanpassen van het omgevingsplan voor gevallen die voorkomen op de kruimelgevallenlijst (Besluit omgevingsrecht, bijlage II, artikel 4);
   e) het aanpassen van het omgevingsplan ten gevolge van door het rijk of de provincie opgelegde instructieregels;
   f) het aanpassen van het omgevingsplan voor zover dat onder de wet ruimtelijke ordening als wijzigingsbevoegdheid in een bestemmingsplan opgenomen was;
   g) het opnemen van nieuwe ontwikkelingen die onderdeel uitmaken van de categorieën waarvoor geen adviesrecht geldt.

5. Deze besluiten uiterlijk twee jaar na inwerkingtreding van de Omgevingswet te evalueren;
6. Dat deze besluiten in werking treden vanaf de inwerkingtredingsdatum van de Omgevingswet.

Inleiding
Met de invoering van de Omgevingswet is er sprake van een Omgevingsplan van rechtswege. De bestaande regels uit onder andere onze bestemmingsplannen en beheersverordeningen gaan dan automatisch over in het omgevingsplan. Voor initiatieven die niet passen binnen dit omgevingsplan kan, net zoals nu bij het bestemmingsplan, het plan aangepast worden of er kan een vergunning verleend worden in afwijking van het omgevingsplan (omgevingsvergunning buitenplanse omgevingsplanactiviteit, oftewel: buitenplanse opa).

De Omgevingswet (Ow) bepaalt 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. De Ow biedt de gemeenteraad echter de mogelijkheid aan te geven in welke gevallen de raad als adviseur moet worden geraadpleegd en in welke gevallen participatie verplicht is. Daarnaast kan de gemeenteraad besluiten in welke situaties zij haar bevoegdheid tot het vaststellen van het omgevingsplan aan het college wil delegeren.

Met voorliggend besluit legt u vast in welke gevallen u betrokken wilt worden bij de besluitvorming van een omgevingsvergunning voor een buitenplanse opa, door er een bindend advies aan te verbinden. Tevens legt u vast wanneer participatie verplicht is bij een buitenplanse opa.
Tenslotte legt u met voorliggend besluit vast welke onderdelen tot het wijzigen en vaststellen van het omgevingsplan gedelegeerd worden aan het college van B&W, om snellere besluitvorming te bewerkstelligen.

Om na de invoering van de Omgevingswet gebruik te kunnen maken van de onderdelen verplichte participatie en adviesrecht en het delegatiebesluit, moet de gemeenteraad vóór invoering van de Omgevingswet hierover besluiten. Door dit verzamelbesluit nu al vast te stellen is er tot de daadwerkelijke inwerkingtreding van de Omgevingswet de tijd om alle besluiten door te voeren in de verschillende processen om zo op tijd klaar te zijn voor de daadwerkelijke invoering van de Ow, die voorlopig geboekt staat voor 1 juli 2022.

Beoogd effect en/of resultaat
Met het nemen van deze besluiten kunnen de gemeenteraad en het college na invoering van de Omgevingswet werken met de verschillende bevoegdheden van de Omgevingswet. Praktisch gezien maakt dit het mogelijk om te kunnen blijven werken zoals we dat nu ook al doen. Hiermee leren we eerst de verschillende bevoegdheden goed kennen voordat er inhoudelijke veranderingen doorgevoerd worden.

Argumenten

1.1 Daarmee kan de gemeenteraad advies geven op onderwerpen die maatschappelijke impact hebben
Onder de Omgevingswet is het college bevoegd te beslissen op omgevingsvergunningaanvragen die afwijken van het omgevingsplan. De huidige verklaring van geen bedenkingen (vvgb) vervalt onder de Omgevingswet. In de plaats van de vvgb wordt een verzwaard, bindend adviesrecht voor de gemeenteraad geïntroduceerd. De raad moet wel vooraf aangeven in welke gevallen de raad van dit adviesrecht gebruik wil maken. Met het vaststellen van de lijst uit bijlage 5, wordt daaraan voldaan. Als de gemeenteraad een negatief advies geeft, dan mag het college de betreffende omgevingsvergunning niet verlenen; het raadsadvies is bindend en moet door het college worden gevolgd. Initiatieven die niet vallen onder deze lijst, mogen door het college afgehandeld worden, zonder dat daarvoor de raad om advies hoeft te worden gevraagd.

Na invoering van de Omgevingswet zal de gemeenteraad nadrukkelijker belast zijn met de hoofdlijnen en zijn de bevoegdheden van het college nog meer gericht op de uitvoering. Dit betekent dat, conform de intentie van de Omgevingswet, het bindend adviesrecht zou moeten worden ingezet voor ontwikkelingen met grote impact, waarvoor nog geen kaders zijn vastgesteld.

1.2 Het voorstel sluit zoveel mogelijk aan bij de huidige praktijk
De situaties waarin de raad betrokken wordt bij de besluitvorming veranderen niet. Zowel voor de huidige vvgb, als het toekomstige bindend advies gelden dezelfde criteria en uitgangspunten.

In overeenstemming met het uitgangspunt van de wetgever dat de raad terughoudend om gaat met het aanwijzen van gevallen voor bindend advies, zijn er criteria aangegeven. Als aan die criteria niet wordt voldaan, wordt de raad om een advies gevraagd.

2.1 Uitsluiten kruimelgevallen voor bindend advies
Met de komst van de Omgevingswet zal de huidige kruimellijst uit artikel 4 bijlage II bij het Besluit omgevingsrecht (Bor) komen te vervallen. Het kan gebeuren dat de gevallen uit de huidige kruimellijst niet in het omgevingsplan en niet binnen bestaande beleidskaders passen, en daarmee voldoen aan de criteria voor een bindend advies. Het gaat daarbij echter om dusdanig kleine zaken, dat dat niet passend is bij de taak van de raad om afwijkingen op hoofdlijnnen te beoordelen. Omdat dit zaken betreft die nu ook al door het college worden afgehandeld, verandert er door deze beslissing niets aan de rol van de gemeenteraad.

3.1 Daarmee kan de gemeenteraad participatie verplichten bij onderwerpen die maatschappelijke impact hebben
De Omgevingswet geeft de mogelijkheid om aan initiatiefnemers van een plan een participatieverplichting op te leggen. De gemeenteraad wijst met dit besluit de gevallen aan waarbij participatie verplicht is. Initiatiefnemers moeten dan aantonen hoe zij participatie vorm hebben gegeven en wat zij met de resultaten daarvan gedaan hebben. Belanghebbenden worden actiever en eerder benaderd bij ruimtelijke initiatieven waarvoor een participatieplicht geldt. Meer participatie kan resulteren in minder bezwaar- en beroepsprocedures en een groter maatschappelijk draagvlak.

3.2 Het voorstel sluit aan bij de huidige praktijk
In de praktijk vraagt het college nu ook bij (de meeste) ruimtelijke initiatieven van derden in de voorbereiding expliciet om participatie en het betrekken van belanghebbenden bij het proces. Door de participatie verplicht te stellen bij onderwerpen die maatschappelijke impact hebben, wordt de huidige werkwijze geformaliseerd. Bij Initiatieven van derden die niet op de lijst zijn opgenomen, worden die ook gestimuleerd aan participatie te doen.

4.1 De raad besluit op hoofdlijnen
De gemeenteraad is het bevoegd gezag voor het wijzigen van het Omgevingsplan. De gemeenteraad kan deze bevoegdheid (voor een deel) delegeren aan het college. De onder a t/m g opgesomde gevallen zijn al eerder van een advies van de gemeenteraad voorzien of het betreft kleine wijzigingen. Door het delegeren van de bevoegdheid tot het vaststellen van delen van het omgevingsplan aan het college beperkt de raad zich tot besluitvorming op hoofdlijnen.

4.2 Het voorstel sluit aan bij de huidige praktijk
Het betreft hierbij situaties die onder de huidige manier van werken ook al (deels) bij het college liggen.

5.1 Daarmee worden de effecten van bindend adviesrecht, verplichte participatie en delegatie geëvalueerd
Het adviesrecht, de participatieplicht en het delegatiebesluit zijn nieuwe bevoegdheden waar mee gewerkt gaat worden. Een evaluatie naar de werking van deze middelen is op zijn plaats. Het voorstel is uiterlijk twee jaar na de inwerkingtreding van de Omgevingswet een evaluatie te doen en op basis daarvan het genomen besluit eventueel aan te passen. Om voldoende tijd te hebben de werking van de middelen uit te proberen, is voor de termijn van twee jaar is gekozen.

Uit de praktijkervaring kan blijken dat er eerder behoefte is aan het aanpassen van dit besluit. Uw raad krijgt bijvoorbeeld voorstellen over ontwikkelingen die ook gedelegeerd kunnen worden of waarbij het adviesrecht tot onnodige complexiteit of vertraging binnen de omgevingsprocedure leidt. Dan kan dat aanleiding zijn om het genomen besluit eerder aan te passen. Als raad heeft u zelf zeggenschap over deze bevoegdheden en u heeft dus de mogelijkheid dit naar voren te brengen.

6.1 Bindend advies, verplichte participatie en delegatie gelden pas vanaf inwerkingtreding van de Omgevingswet
De onderdelen bindend advies, verplichte participatie en delegatie op grond van artikel 2.8 Omgevingswet gaan pas gelden na inwerkingtreding van de Omgevingswet, naar verwachting op 1 juli 2022.

Kanttekeningen

1.1 Uitgebreide toepassing van het adviesrecht betekent druk op de doorlooptijd van vergunningen

Het besluit op een omgevingsvergunning dient in principe binnen 8 weken genomen te worden. In die termijn is ook het advies van de raad inbegrepen. Deze termijn is eenmalig met 6 weken te verlengen. De wet houdt geen rekening met aspecten als reces en vakanties; acht weken is acht weken. Wanneer de raad veel categorieën aanwijst waarvoor bindend advies moet worden gegeven, is er een reëel risico dat de vergunning niet op tijd verleend kan worden. Bij het opstellen van de lijst voor bindend advies is zo veel mogelijk gewerkt met percentages en aantallen e.d. Daardoor is er ruimte voor het college gelaten om zelfstandig een besluit te nemen op gevallen die onder de drempelwaarde vallen. Dit zou de druk op de doorlooptijd van vergunningen kunnen verminderen.

Eventueel zou het college ervoor kunnen kiezen om op deze gevallen een uitgebreide procedure van toepassing te verklaren. Daarmee wordt de beslistermijn maximaal 26 weken. Het van toepassing verklaren van de uitgebreide procedure is, naast een aantal in de Omgevingswet verplicht gestelde gevallen, een bevoegdheid van het college. Het van toepassing verklaren van de uitgebreide procedure is alleen mogelijk voor activiteiten waarbij sprake is van aanzienlijke gevolgen voor de fysieke leefomgeving én waartegen naar verwachting verschillende belanghebbende bedenkingen zullen hebben. De mogelijkheden om ook andere initiatieven op deze wijze af te handelen is beperkt. Het is daarom riskant betrekkelijk eenvoudige bouwplannen (waarvoor niet de uitgebreide procedure van toepassing kan worden verklaard) op te nemen in de lijst voor bindend advies.

1.2. Gedurende de transitieperiode zullen er meer buitenplanse opa's worden aangevraagd waardoor de druk op de agenda van de raad kan toenemen

Wanneer de Omgevingswet in werking treedt gaan de huidige bestemmingsplannen en beheersverordeningen over in een "tijdelijk omgevingsplan". Na inwerkingtreding heeft de gemeente, tijdens de zogenaamde transitiefase, tot 1 januari 2030 de tijd om een volwaardig, gebiedsdekkend omgevingsplan uit te werken dat voldoet aan de eisen van de Omgevingswet.
In de tussentijd is het mogelijk om het omgevingsplan locatiegewijs te herzien maar dan wel met inachtneming van de nieuwe wettelijke eisen, de digitale vormgeving en instructieregels. Dit betekent dat het maken van 'postzegelplannen', zoals in de huidige praktijk gewoon is, zeker in het begin van de transitiefase, geen aantrekkelijke optie lijkt.

De vergunningverlening van een buitenplanse opa kent een korte proceduretijd (8 weken). Het is aannemelijk dat initiatiefnemers daardoor de voorkeur hebben voor dit instrument in plaats van een planwijziging. De verwachting is dan ook, dat de buitenplanse opa zeker in het begin van de transitiefase, veelvuldig zal worden toegepast.

In de afgelopen jaren werden circa 3 à 4 vergunningen per jaar verleend waarbij door de raad een vvgb is afgegeven. Daarnaast zijn er in dezelfde periode per jaar gemiddeld 6 project- en/of postzegelbestemmingsplannen vastgesteld. Dit zijn bestemmingsplannen die voor een concreet bouwplan worden opgesteld.

Met het oog op de verwachting dat gedurende de transitiefase meer gebruik gemaakt gaat worden van de omgevingsvergunning buitenplanse opa is er, zoals onder kanttekening 1.1. ook aangegeven, een reëel risico dat het vergunningverleningsproces vastloopt en de druk op de agenda van de raad toeneemt. Door de lijst compact te houden en goede werkafspraken te maken tussen college en raad kan voorkomen worden dat de druk op de raadsagenda toeneemt.

3.1 De Omgevingswet stelt geen voorwaarden aan de vorm van participatie

De Omgevingswet maakt het mogelijk dat de gemeenteraad de gevallen aanwijst waarin participatie voor initiatiefnemers (niet zijnde de gemeente) verplicht is. De manier waarop dat moet gebeuren laat de wet echter in het midden. Zoals aangegeven wordt er momenteel in OWO-verband gewerkt aan een participatiewijzer. Dit document kunnen initiatiefnemers als handvat gebruiken voor het vormgeven van het participatietraject. In deze participatiewijzer zullen verschillende soorten voorbeeldinitiatieven behandeld worden en hoe participatie vormgegeven zou kunnen worden. Daarnaast kan de gemeente ook advies geven aan initiatiefnemers.

4.1 Geen delegatie betekent langere procedures
Als alternatief zou de gemeenteraad ervoor kunnen kiezen om geen of minder gevallen te delegeren aan het college, maar in dat geval zouden die situaties dus allemaal aan de gemeenteraad ter besluitvorming worden voorgelegd. Dat leidt tot een langere proceduretijd voor initiatiefnemers. Een langere proceduretijd is niet in overeenstemming met een van de verbeterdoelen van de Omgevingswet: ‘betere en snellere besluitvorming’.

6.1 Afwijken van het voorliggende besluit komt effectieve uitvoering taken niet ten goede.
Zoals u weet werken de OWO-gemeenten samen aan de acties die nodig zijn voor een goede invoering van de Omgevingswet. Ook ten aanzien van het voorliggende raadsbesluit heeft de voorbereiding ervan in OWO-verband plaatsgevonden om de harmonisatiekansen die er nu liggen aan te grijpen.

Daarom ligt het voorliggende raadsvoorstel en -besluit ook voor bij de raden van Weststellingwerf en Ooststellingwerf.

Uiteraard is er bij het vaststellen van dit besluit ruimte voor accentverschillen tussen de drie gemeenten. Echter met het oog op een adequate uitvoering van de taken rondom vergunningverlening en aanpassingen van het omgevingsplan, kan een flinke efficiencyslag worden gemaakt door een gelijkluidend besluit in de drie OWO-gemeenten te nemen.

Middelen
Niet van toepassing

SDG’s
Goal 11: Maak steden en dorpen inclusief, veilig, veerkrachtig en duurzaam

Evaluatie
Uiterlijk twee jaar na inwerkingtreding van de Omgevingswet wordt de werking van de instrumenten geëvalueerd.

Bijlagen
1. Lijst met categorieën van gevallen van buitenplanse omgevingsplanactiviteiten waarop het adviesrecht van toepassing is en/of waarbij participatie verplicht is.
2. Infographic timing raadsbesluiten Omgevingswet
3. Toelichting infographic Omgevingswet

Burgemeester en wethouders van de Gemeente Opsterland,

De secretaris, De burgemeester,

Marjan van der Weij Ellen van Selm

Team : Projecten / Samen Werken
Behandelend ambtenaar : Erik van Schelven / Vincent de Vegt
Telefoonnummer : (0512) 386 222
Emailadres : erik.van.schelven@opsterland.nl / vincent.de.vegt@opsterland.nl

gemeente Opsterland

Ontwerp raadsbesluit

Raadsvergadering	:	13 december 2021
Agendapunt	:	
Onderwerp	:	Verzamelbesluit bevoegdheden Omgevingswet

De raad van de Gemeente Opsterland,

gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders van 9 november 2021 ;

Gelet op artikel 16.15, 16.15a, 16.15b Omgevingswet en artikel 4.21 Omgevingsbesluit, artikel 16.55, zevende lid van de Omgevingswet, artikel 2.8 Omgevingswet, artikelen 10:13 tot en met 10:19 Algemene wet bestuursrecht, artikel 156 van de Gemeentewet;

besluit:

Gebruik te maken van de adviesrol van de gemeenteraad onder de Omgevingswet door:

1 De lijst van buitenplanse omgevingsplanactiviteiten waarvoor bindend advies aan de raad wordt gevraagd, zoals opgenomen in de bijlage, vast te stellen;

2 Dat geen bindend advies aan de raad behoeft te worden gevraagd in gevallen die voorkomen in de huidige Bijlage II, artikel 4 van het Besluit omgevingsrecht (de zgn. kruimelgevallenlijst);

Gebruik te maken van de mogelijkheid tot het aanwijzen van gevallen voor verplichte participatie door:

3 De lijst van buitenplanse omgevingsplanactiviteiten waarvoor participatie verplicht wordt gesteld, zoals opgenomen in de bijlage, vast te stellen;

Gebruik te maken van de mogelijkheid tot het aanwijzen van onderwerpen voor delegatie door:

4 In de volgende situaties het vaststellen van delen van het omgevingsplan te delegeren aan het college van burgemeester en wethouders:
   a) het aanpassen van het omgevingsplan conform een verleende omgevingsvergunning;
   b) het aanpassen van het omgevingsplan ten gevolge van een door de gemeenteraad of college vastgesteld beleidsstuk;
   c) het aanpassen van het omgevingsplan voor zover het binnen bestaande vastgestelde beleidskader past;
   d) het aanpassen van het omgevingsplan voor gevallen die voorkomen op de kruimelgevallenlijst (Besluit omgevingsrecht, bijlage II, artikel 4);
   e) het aanpassen van het omgevingsplan ten gevolge van door het rijk of de provincie opgelegde instructieregels;
   f) het aanpassen van het omgevingsplan voor zover dat onder de wet ruimtelijke ordening als wijzigingsbevoegdheid in een bestemmingsplan opgenomen was;
   g) het opnemen van nieuwe ontwikkelingen die onderdeel uitmaken van de categorieën waarvoor geen adviesrecht geldt.

5. Deze besluiten uiterlijk twee jaar na inwerkingtreding van de Omgevingswet te evalueren;
6. Dat deze besluiten in werking treden vanaf de inwerkingtredingsdatum van de Omgevingswet.

Aldus besloten in de openbare vergadering van de raad van de Gemeente Opsterland van 13 december 2021.

De griffier, De voorzitter,

Afke Zijlstra Ellen van Selm