Gemeente Duiven

NOTITIE

ADVIESRECHT GEMEENTERAAD EN VERPLICHTE PARTICIPATIE

BIJ AFWIJKINGEN VAN HET OMGEVINGSPLAN

+ HET DELEGATIEBESLUIT

Vastgesteld gemeenteraad 15 februari 2022
Z/21/088789/201542391

Versie vastgesteld, d.d. 15 februari 2022

Inhoudsopgave

Inleiding 3
Leeswijzer 3
Hoofdstuk 1 – Het adviesrecht van de gemeenteraad 4
Hoofdstuk 2 – Verplichte participatie bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten 6
Hoofdstuk 3 – Categorieën van gevallen adviesrecht en participatie 9
Hoofdstuk 4 – Delegatiebesluit 12

Inleiding

Deze notitie over het adviesrecht van de raad en participatie onder de omgevingswet is de start van een traject van meerdere jaren. Vanaf de inwerkingtreding van de omgevingswet nu beoogd per 1-7-2022 hebben we te maken met een tijdelijke situatie. De voorstellen gedaan in deze notitie zorgen ervoor dat de raad voor nu de keuzes maakt waarover ze advies wil uitbrengen en voor welke buitenplanse omgevingsplanactiviteiten participatie verplicht wordt. In het traject richting het nieuwe gemeentedekkende omgevingsplan zal met de ervaring van het werken onder de omgevingswet blijvend het gesprek met de raad worden gevoerd over het adviesrecht. Dit zodat met het nieuwe omgevingsplan de keuzes zijn gemaakt die aansluiten bij de wet.

Onder de Omgevingswet kunnen plannen bij strijdigheid met het (tijdelijke) omgevingsplan mogelijk worden gemaakt door middel van een buitenplanse omgevingsplanactiviteit. Daarmee kan – ondanks strijdigheid met het omgevingsplan – toch een vergunning worden verleend door het college.

De gemeenteraad kan gevallen van categorieën aanwijzen, waarin het college niet zomaar van het omgevingsplan kan afwijken en een vergunning kan verlenen. In die gevallen wordt de raad vooraf om bindend advies gevraagd. Ook kan de gemeenteraad onder de Omgevingswet het besluit nemen om participatie verplicht te stellen bij bepaalde categorieën van buitenplanse omgevingsplanactiviteiten.

Delegatiebesluit

Artikel 2.8 van de Omgevingswet bepaalt dat de gemeenteraad de bevoegdheid tot het vaststellen van delen van het omgevingsplan kan delegeren aan het college van burgemeester en wethouders. In het traject richting het nieuwe omgevingsplan is het ook goed om te verkennen of het delegatiebesluit een instrument zou kunnen zijn dat door de gemeenteraad voor specifieke gevallen kan worden ingezet.

Leeswijzer

Hoe dit nu precies in elkaar zit, is te lezen in hoofdstuk 1 (uitleg over het adviesrecht van de raad) en hoofdstuk 2 (uitleg over de verplichte participatie)[1]. Een lijst met categorieën van gevallen waarvoor het adviesrecht en de verplichte participatie geldt, is opgenomen in hoofdstuk 3. Ondanks dat het instrument delegatiebesluit niets met het adviesrecht en participatie te maken heeft, is in hoofdstuk 4 toch een duiding van dit instrument opgenomen.

[1] Voor een meer uitgebreide toelichting op participatie onder Omgevingswet zie de kennisgeving verplichte participatie bij kerninstrumenten (nr: Z/21/088991). Deze kennisgeving is onderdeel van de stukken in het kader van de invoering Omgevingswet.

Hoofdstuk 1 – Het adviesrecht van de gemeenteraad

De Omgevingswet: rolverdeling gemeenteraad en college van B&W
In essentie blijft de rolverdeling tussen de gemeenteraad en het college van B&W na de inwerkingtreding van de Omgevingswet onveranderd. De gemeenteraad stelt kaders vast[2], en het college geeft uitvoering aan deze kaders (en toetst of initiatieven passen binnen de door de gemeenteraad vastgestelde kaders). Daarnaast houdt de gemeenteraad gedurende het beleids- en besluitvormingsproces de vinger aan de pols en stuurt op de gewenste doelen. Dat is met de komst van de Omgevingswet niet anders.

Ook in de nieuwe situatie is het college van B&W het bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning. 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.

De huidige situatie: 'verklaring van geen bedenkingen (VvGB)'
Het kan zijn dat een bouwplan niet past in het bestemmingsplan en het niet mogelijk is om via een binnenplanse afwijking of via bij AMvB[3] aangewezen gevallen (kruimellijst) medewerking te verlenen. In dat geval kan onder de huidige wetgeving het college van B&W uitsluitend een omgevingsvergunning voor een initiatief of (bouw)plan dat in strijd is met het bestemmingsplan verlenen met instemming van de gemeenteraad. Dat kan via de procedure van een bestemmingsplan of via een projectafwijkingsbesluit. Een projectafwijkingsbesluit is de bevoegdheid van het college van B&W, waarbij de gemeenteraad vooraf een VvGB moet afgeven.

Voor activiteiten in strijd met het bestemmingsplan kan de gemeenteraad in de huidige situatie besluiten dat er 'geen bedenkingen' zijn, een zogenoemde VvGB. Om het werkbaar te houden heeft de raad van de gemeente Duiven categorieën van gevallen aangewezen waarin een VvGB niet nodig is. Dit betreft gevallen waarin reeds door de gemeenteraad ruimtelijke kaders zijn vastgesteld. Voor alle overige gevallen is deze verklaring nog wel nodig. Het gaat dan dus om gevallen waarover de raad nog niet eerder een standpunt heeft ingenomen of die niet passen binnen vastgestelde kaders.
De afgelopen 10 jaar is het maar zeer weinig voorgekomen dat alsnog een VvGB nodig was. De laatste keer was in het kader van de windmolens die het waterschap bij de rioolwaterzuivering gaat realiseren. Anderzijds worden er door de gemeenteraad legio bestemmingsplannen voor kleine aanpassingen (waaronder de toevoeging van 1 of enkele woningen) als hamerstuk in de raad vastgesteld.

De nieuwe situatie: het adviesrecht.
Onder de Omgevingswet is de werkwijze precies omgekeerd. De gemeenteraad wijst vooraf gevallen aan waarin wel een bindend advies nodig is van de raad om af te wijken van het omgevingsplan (artikel 16.15a onder b Omgevingswet). Voor de niet-aangewezen gevallen vervalt het adviesrecht en gaat de raad er niet over. Het is dan aan het college van B&W om te beoordelen of de aangevraagde omgevingsvergunning kan worden verleend.

De status van het raadsadvies
Als de gemeenteraad een negatief advies geeft, dan mag het college de omgevingsvergunning niet verlenen. Dit adviesrecht van de gemeenteraad is een zogenaamd verzwaard, bindend advies. Het college van B&W mag daar niet gemotiveerd van afwijken.

[2] Kaders als de Omgevingsvisie en het Omgevingsplan, maar ook sectoraal beleid als een Woonvisie, beleidsregels woningsplitsing, etc.
[3] Algemene Maatregel van Bestuur

Raadsbesluit nodig over adviesrecht
De gemeenteraad moet - voor inwerkingtreding van de Omgevingswet - een besluit nemen over de gevallen waarin zij advies wil geven. Het huidige raadsbesluit ‘aanwijzingslijst gevallen waarvoor geen verklaring van geen bedenkingen nodig is’ vervalt namelijk automatisch bij inwerkingtreding van de Omgevingswet. Regelt de gemeenteraad niets, dan hoeft het college van B&W niet naar de gemeenteraad voor activiteiten die in strijd zijn met het omgevingsplan en heeft zij volledige beoordelingsvrijheid bij het al dan niet verlenen van een omgevingsvergunning voor een activiteit in strijd met het omgevingsplan.

Eenvoudigere en snellere procedures
De gemeenteraad moet bij het bepalen van de gevallen waarin zij vooraf advies wenst te geven, meewegen dat de Omgevingswet als doel heeft om besluitvorming over initiatieven sneller, overzichtelijker en eenvoudiger te laten verlopen. Ook bij afwijkingen van het omgevingsplan is de reguliere procedure met een beslistermijn van 8 weken van toepassing. Indien noodzakelijk of op verzoek van de aanvrager kan deze termijn eenmalig met 6 weken worden verlengd. Het is echter niet zo dat wanneer een advies van de raad nodig is de beslistermijn automatisch langer is. Dit is iets om rekening mee te houden in de planning van de raadscyclus. Het is dan ook zinvol dat de gemeenteraad vooraf bepaalt waar zij wel en geen rol voor zich ziet. Wel is het zo dat er in het kader van de omgevingstafels zo veel mogelijk wordt aangestuurd op uitgebreid vooroverleg en bijbehorende participatie zodat het ruimtelijke plan “alleen” nog maar de juridische vertaling is van een ontwikkeling waar in afwijking van het beleid toch medewerking aan verleend kan worden.

De gemeenteraad is overigens vaak al lang betrokken bij veel projecten. Dat blijkt ook wel uit de vele bestemmingsplannen die als hamerstuk worden aangenomen in de gemeenteraad. Ook worden veel ruimtelijke plannen opgesteld op basis van reeds door de gemeenteraad vastgesteld beleid. Van deze ontwikkelingen kun je je afvragen of deze onder de omgevingswet niet zonder advies van de raad kunnen worden afgedaan door het college. Zeker gelet op grote aantal woningbouwplannen waar de raad al een kader voor heeft vastgesteld. Kaders als de Woonvisie, woningsplitsing etc.

Lijst van gevallen adviesrecht
Zie hoofdstuk 3 voor de lijst van gevallen waarvoor geadviseerd wordt te besluiten dat er advies van de raad nodig is.

Hoofdstuk 2 – Verplichte participatie bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten

Participatie in de Omgevingswet
Participatie is een belangrijke pijler onder de Omgevingswet. Met participatie wordt in de Omgevingswet het volgende bedoeld: het in een vroegtijdig stadium betrekken van belanghebbenden (burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en andere overheden) bij het proces van de besluitvorming over een project of activiteit om tijdig belangen, meningen en creativiteit op tafel te krijgen. Hier onder in het kort de zienswijze op participatie. Voor een meer uitgebreide toelichting zie de kennisgeving verplichte participatie bij kerninstrumenten (nr: Z/21/088991). Deze kennisgeving is onderdeel van de stukken in het kader van de invoering Omgevingswet.

Als de gemeente een omgevingsplan gaat maken dan moet ze daarvan een kennisgeving doen. In die kennisgeving staat hoe de gemeente participatie zal gaan vorm geven. Bij de vaststelling van het omgevingsplan moet vervolgens worden aangegeven hoe de participatie is verlopen. Daarbij moet worden aangegeven op welke wijze invulling is gegeven aan het gemeentelijk participatiebeleid. Ook bij het vaststellen van een omgevingsvisie moet worden aangegeven hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en andere bestuursorganen bij de voorbereiding betrokken zijn. En wat de resultaten daarvan zijn (motiveringsplicht).
Bij een omgevingsvergunning moet de aanvrager aangeven of derden (burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen) zijn betrokken bij de voorbereiding van de aanvraag. Indien in de aanvraag is aangegeven dat er participatie heeft plaats gevonden, moet aangeven worden wat hiervan de resultaten zijn. Het bevoegd gezag betrekt deze informatie bij de integrale belangenafweging. Participatie is bij een aanvraag omgevingsvergunning in beginsel niet verplicht en de aanvrager mag zelf weten op welke manier derden bij de aanvraag worden betrokken. De aanvraag mag niet worden geweigerd wanneer geen participatie plaats heeft gevonden.

Vergunningverlening: toets Omgevingsplan
In veruit de meeste gevallen is het college van B&W het bevoegd gezag voor het verlenen van een omgevingsvergunning. De gemeente toetst of het initiatief past in het omgevingsplan. Daarbij zijn er drie mogelijkheden:

1. Het initiatief past binnen de regels. Gemeente verleent de vergunning, want het past binnen de kaders.
2. Het initiatief past met een binnenplanse afwijking. Zo'n afwijking kennen we nu ook in onze bestemmingsplannen. Dit heet onder de Omgevingswet een binnenplanse omgevingsplanactiviteit (binnenplanse opa).
3. Het initiatief past niet. Als de gemeente alsnog wil meewerken aan het initiatief, moet ze een vergunning verlenen in afwijking van het omgevingsplan. Zo'n initiatief is dan een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (buitenplanse opa).

Participatie bij vergunningverlening
Bij mogelijkheid 1 en 2 is participatie voor een initiatiefnemer niet verplicht. Dit zijn activiteiten die binnen de regels van het omgevingsplan vallen. En bij het vaststellen van het omgevingsplan zelf heeft al participatie plaatsgevonden. Participatie bij dit soort plannen door de initiatiefnemer wordt wel gestimuleerd.

Vraagt de overheid een omgevingsvergunning aan voor eigen werken? Dan heeft zij zelf de rol van initiatiefnemer. Bij een aanvraag moet[4] ze dan aangeven of en hoe ze de omgeving betrokken heeft bij haar plannen en wat de resultaten hiervan zijn.

Participatie kan wel verplicht zijn als iemand een vergunning voor buitenplanse omgevingsplanactiviteiten (mogelijkheid 3) aanvraagt. Dat zijn activiteiten die niet binnen het omgevingsplan passen. Hierover heeft dus ook nog niet eerder participatie plaatsgevonden. Of participatie in deze situatie wel of niet verplicht is, is aan de gemeenteraad om te bepalen. De gemeenteraad kan op grond van artikel 16.55 lid 7 Omgevingswet participatie voor bepaalde gevallen verplicht stellen. De gemeenteraad is op grond hiervan bevoegd om speciale gevallen die buiten het omgevingsplan vallen en waarover het college van burgemeester en wethouders het bevoegd gezag is aan te wijzen als gevallen waarbij de initiatiefnemer verplicht wordt participatie toe te passen. Ook in deze gevallen is participatie vormvrij. Het is dan dus de initiatiefnemer die, voordat een aanvraag om van het omgevingsplan af te wijken kan worden ingediend, de participatie en het overleg moet organiseren. Doet zij dit niet dan kan het college van B en W de aanvraag buiten behandeling laten.

Het besluit van de gemeenteraad[5]
De gemeenteraad beslist dus of participatie ook verplicht moet zijn bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten (opa's). Hier zijn drie opties om uit te kiezen:

1. Participatie bij buitenplanse opa's is niet verplicht;
2. Participatie bij buitenplanse opa's is zo vaak mogelijk verplicht;
3. Alleen in bepaalde categorieën van gevallen is participatie verplicht.

Ad 1.
Voorstanders van deze optie willen terughoudend zijn in het opleggen van regels en dus ook de verplichting van participatie.
Ad 2.
Voorstanders van deze optie menen dat het niet logisch is dat participatie in alle instrumenten van de Omgevingswet verplicht is, behalve bij deze buitenplanse OPA's. Als je het overal verplicht, wees dan ook consequent. Vooral ook omdat er bewust wordt afgeweken van de regels uit het omgevingsplan. Dat kan nogal consequenties hebben voor omwonenden en belanghebbenden.
Echter, een algemeen besluit om 'in alle gevallen' van buitenplanse opa's participatie verplicht te stellen, is niet toegestaan. Er dient expliciet een keuze gemaakt te worden in welke gevallen de verplichte participatie dus wel geldt. In deze optie wordt een zo compleet mogelijke lijst van categorieën van gevallen vastgesteld.
Ad 3.
Voorstanders van deze optie kiezen ervoor om heel bewust te kijken naar initiatieven die het meest impact maken. Vaak wordt hier een koppeling gemaakt met de lijst van gevallen waarvoor de gemeenteraad gebruik wil maken van haar adviesrecht. Maar het staat de gemeenteraad geheel vrij om eigen categorieën van gevallen aan te wijzen.

[4] Participatie is overigens ook voor de overheid bij dit soort plannen niet verplicht.
[5] Met deze notitie wordt geen participatiebeleid vastgelegd. In deze notitie wordt beschreven wanneer participatie moet plaatsvinden. Het hoe wordt nog nader ingevuld. Voor nadere duiding zie ook de kennisgeving verplichte participatie bij kerninstrumenten (nr: Z/21/088991).

Lijst met categorieën verplichte participatie
In hoofdstuk 3 vindt u de voorgestelde lijst met categorieën gevallen waarbij participatie verplicht is. U ziet dat hierbij aansluiting is gevonden met de lijst van categorieën voor het adviesrecht van de raad (uit hoofdstuk 3), maar dat de ‘drempel’ voor verplichte participatie lager ligt dan bij het adviesrecht. Op deze manier wordt zo veel als mogelijk participatie verplicht gesteld, terwijl toch de koppeling met het adviesrecht overeind blijft (combinatie tussen optie 2 en 3).

Hoofdstuk 3 – Categorieën van gevallen adviesrecht en participatie

De gemeenteraad wil in de volgende gevallen:
- gebruik maken van zijn adviesbevoegdheid;
- participatie verplicht stellen bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten[6].

	Adviesrecht (16.15a onder b Ow)	Verplichte participatie (16.55 lid 7)
1. Woningen	Het toevoegen van 4 of meer woningen binnen de bebouwde kom;	Het toevoegen of bouwen van 1 of meer woningen binnen de bebouwde kom;
	Het toevoegen of bouwen van 1 of meer woningen in het buitengebied, tenzij uitvoering wordt gegeven aan woningsplitsingsbeleid of functieveranderingsbeleid;	Het toevoegen of bouwen van 1 of meer woningen in het buitengebied, tenzij uitvoering wordt gegeven aan het woningsplitsingsbeleid

Toelichting:
De bebouwde kom: Er wordt gekeken naar de feitelijke situatie en de aard van de omgeving. Van belang hierbij is waar de bebouwing feitelijk (nagenoeg) ophoudt.

	Adviesrecht (16.15a onder b Ow)	Verplichte participatie (16.55 lid 7)
2. Bedrijvigheid	2.1 Het oprichten, veranderen of uitbreiden van milieubelastende activiteiten in een zwaardere categorie dan het omgevingsplan[7] al toestaat, zowel in de bebouwde kom en op bedrijventerreinen;	Het oprichten, veranderen of uitbreiden van milieubelastende activiteiten in een zwaardere categorie dan het omgevingsplan toestaat, zowel in de bebouwde kom als op bedrijventerreinen;
	2.2 Het oprichten, veranderen of uitbreiden van niet-agrarische milieubelastende activiteiten in het buitengebied voor zover dat niet nu al is geregeld in het (tijdelijk) OP;	Het oprichten, veranderen of uitbreiden van niet-agrarische milieubelastende activiteiten in het buitengebied middels een binnenplanse of buitenplanse afwijking;

Toelichting:
De bebouwde kom: Er wordt gekeken naar de feitelijke situatie en de aard van de omgeving. Van belang hierbij is waar de bebouwing feitelijk (nagenoeg) ophoudt. Het buitengebied is het gebied buiten de bebouwde kom.

[6] Voor zover niet passend binnen het afwijkingen beleid

[7] Nu zit in de bestemmingsplannen en dus straks in het omgevingsplan een afwijkingsbevoegdheid voor het afwijken naar een naast hogere categorie. Hoger gebeurd eigenlijk nooit, want dat past vaak niet vanwege richtafstanden.

	Adviesrecht (16.15a onder b Ow)	Verplichte participatie (16.55 lid 7)
3. Antenne-installatie	Het oprichten van een grondgebonden antenne-installatie hoger dan 40 m;	Het oprichten van een antenne-installatie, ongeacht hoogte;

Toelichting: spreekt voor zich

	Adviesrecht (16.15a onder b Ow)	Verplichte participatie (16.55 lid 7)
4. Intensieve recreatie	Projecten ten behoeve van intensieve recreatie, inclusief de daarbij behorende voorzieningen (zoals paden, ontsluiting en groen);	Projecten ten behoeve van intensieve recreatie, inclusief de daarbij behorende voorzieningen (zoals paden, ontsluiting en groen);

Toelichting:
Onder intensieve recreatie wordt verstaan een gebied specifiek bedoeld voor recreatiedoeleinden. Het kan hier gaan om zowel dagrecreatie alsook verblijfsrecreatie. Bij deze vormen van recreatie is sprake van permanent ruimtebeslag, eventueel aangevuld met faciliteiten ten behoeve van dat recreatieve gebruik. Voorbeelden zijn recreatieterreinen, campings, zwemplassen, etc.

Recreatief medegebruik van gronden voor wandelen, paardrijden, fietsen, varen, zwemmen en vissen, waarbij de recreatie geen specifiek beslag legt op de ruimte, zien wij als extensieve dagrecreatie.

	Adviesrecht (16.15a onder b Ow)	Verplichte participatie (16.55 lid 7)
5. Projecten m.b.t. energie opwekking	5.1 Het realiseren van minimaal één windturbine met een as-hoogte van ten minste 15 meter hoogte; tenzij het initiatief past binnen het beleidskader initiatieven zon en wind	Het realiseren van minimaal één windturbine, ongeacht de hoogte, tenzij het initiatief past binnen het beleidskader initiatieven zon en wind;
	5.2 Het realiseren van weiden met zonnepanelen van ten minste 1 hectare, tenzij het initiatief past binnen het beleidskader initiatieven zon en wind (in beginsel buiten gebied van beleidskader geen zonneparken mogelijk!);	Het realiseren van weiden met zonnepanelen, ongeacht de grootte, tenzij het initiatief past binnen het beleidskader initiatieven zon en wind;
	5.3 Het opwekken en/of opslag van andere grootschalige vormen van energie (zoals buurtbatterij, biomassa-installatie en waterstof).	Het opwekken en/of opslag van andere grootschalige vormen van energie (zoals buurtbatterij, biomassa-installatie en waterstof).

Toelichting:
In de keuze en normering van de projecten genoemd onder 5.1 t/m 5.3 is het onderscheid gemaakt tussen grootschalige en individuele toepassing. Kleinschalige individuele energieopwekking voor eigen gebruik (bijvoorbeeld zonnepanelen op de eigen garage) valt daarbij buiten het adviesrecht van de gemeenteraad en verplichte participatie.
Na vaststelling van het beleidskader initiatieven zon en wind is het logisch dat er voor initiatieven die binnen dit beleidskader passen geen advies van de raad nodig is. Het beleidskader bevat ook al specifieke voorwaarden voor participatie bij concrete wind- en zonprojecten. Het is niet nodig dat er nog een extra participatie-plicht wordt toegevoegd.

	Adviesrecht (16.15a onder b Ow)	Verplichte participatie (16.55 lid 7)
6. Maatschappelijke voorzieningen en sportvoorzieningen	6.1 Het realiseren van grootschalige maatschappelijke voorzieningen, zoals een multifunctionele accommodatie (MFA) of multifunctioneel centrum (MFC);	Het realiseren van grootschalige maatschappelijke voorzieningen;
	6.2 Het realiseren van sportinfrastructuur, waaronder sportparken en sporthallen;	Het realiseren van sportinfrastructuur, waaronder sportparken en sporthallen;

Toelichting:
6.1 Met 'grootschalig' wordt hier bedoeld die maatschappelijke voorzieningen, die normaal gesproken niet zonder meer overal in de woonomgeving passen, gelet op specifieke eisen ten aanzien van het gebruik, situering en bereikbaarheid. In veel gevallen gaat het hier om intensieve functies/ voorzieningen, die tot 7 dagen in de week / 24 u per dag toegankelijk zijn.

	Adviesrecht (16.15a onder b Ow)	Verplichte participatie (16.55 lid 7)
7. Infrastructurele projecten	Het aanleggen/ bouwen van grootschalige infrastructurele (kunst)werken;	Het aanleggen/ bouwen van grootschalige infrastructurele (kunst)werken;

Toelichting:
Grootschalig (bij adviesrecht): hiermee wordt bedoeld o.a. de nieuw-aanleg van rondwegen, spoortunnels en viaducten.

	Adviesrecht (16.15a onder b Ow)	Verplichte participatie (16.55 lid 7)
Gevoelige onderwerpen	Indien - naar mening van het college - sprake is van maatschappelijke onrust of anderszins politiek gevoelige initiatieven;	Indien - naar mening van het college - sprake is van maatschappelijke onrust of anderszins gevoelige initiatieven

Toelichting:
De onderwerpen 1 t/m 7 van deze lijst zijn niet uitputtend. Er zullen zich gevallen voordoen, welke voorheen niet in te schatten waren, maar waarbij het college toch graag het advies van de gemeenteraad inwint. Omdat niet scherp te maken is om welke gevallen het concreet zal gaan, kan niet bij voorbaat participatie verplicht worden gesteld.

Hoofdstuk 4 – Delegatiebesluit

Vanaf de inwerkingtreding van de Omgevingswet bepaalt artikel 2.8 van de Omgevingswet dat de gemeenteraad (hierna: de raad) de bevoegdheid tot het vaststellen van delen van het omgevingsplan kan delegeren aan het college van burgemeester en wethouders (hierna: het college).
Deze nieuwe delegatiemogelijkheid komt mede in de plaats van de in artikel 3.6 van de Wet ruimtelijke ordening (Wro) genoemde specifieke mogelijkheid van de raad om de bevoegdheid om het bestemmingsplan uit te werken of te wijzigen, of om nadere eisen te stellen, over te dragen aan het college.

Reikwijdte van het delegatiebesluit
Het in de Omgevingswet genoemde delegatiebesluit vormt een afzonderlijk besluit, dat geen deel uitmaakt van het omgevingsplan of de verordeningen. Het bepaalt binnen welke grenzen en onder welke voorwaarden de bevoegdheid kan of moet worden uitgeoefend en, voor zover nodig, binnen welke termijn. Het is (dus) aan de raad om te bepalen of en zo ja, op welke wijze, toepassing aan deze bevoegdheid wordt gegeven. Daarbij beschikt het delegerende orgaan over de bevoegdheid om beleidsregels in de zin van artikel 4:81, eerste lid van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) vast te stellen over de gedelegeerde bevoegdheid.

Artikel 2.8 van de Omgevingswet maakt het niet mogelijk de bevoegdheid tot het vaststellen van het omgevingsplan *volledig* over te dragen. Hoewel de Omgevingswet niet definieert wat onder ‘delen’ als genoemd in artikel 2.8 van de Omgevingswet moet worden verstaan, maakt dat woord wel duidelijk dat die bevoegdheid slechts gedeeltelijk kan worden overgedragen.

Uit de toelichting bij de Omgevingswet lijkt te volgen dat er al gebruik kan worden gemaakt van de delegatiemogelijkheid zodra de Omgevingswet, en daarmee ook (het tijdelijke deel van) het omgevingsplan in werking treedt. De wetgever heeft namelijk als voorbeeld genoemd dat de raad in zijn omgevingsvisie een transformatiegebied kan aanwijzen en het college bij delegatiebesluit kan opdragen om het omgevingsplan al dan niet in fases zodanig te wijzigen dat de transformatie zonder afwijkingsvergunning wordt gerealiseerd. Bovendien kan de raad bij delegatiebesluit bepalen dat het college het omgevingsplan op een bepaalde wijze wijzigt zodra een perceel minnelijk is verworven.

Geen voortzetting van artikel 3.6 Wro
Hoewel artikel 2.8 (mede) de plaats in zal nemen van artikel 3.6 Wro, is het geen voortzetting van dat artikel. Het grote verschil is dat als op grond van een delegatiebesluit een besluit tot aanpassing van het omgevingsplan wordt genomen, dat plan daadwerkelijk wordt gewijzigd. Het betreft dan ook geen zelfstandige planfiguur, zoals dat bij een uitwerkings- of wijzigingsplan op grond van artikel 3.6, eerste lid, onder a en b van de Wro het geval is.

In de memorie van toelichting bij de Omgevingswet is opgemerkt dat de grotere reikwijdte van de delegatiebevoegdheid en het feit dat het delegatiebesluit geen deel uitmaakt van het omgevingsplan of de verordeningen, met zich brengt dat de jurisprudentie over artikel 3.6 Wro niet of niet zonder meer van toepassing is op artikel 2.8 van de Omgevingswet.
Verder is van belang dat niet al op het tijdstip van het vaststellen van het delegatiebesluit hoeft te zijn aangetoond dat de gedelegeerde aanpassingen van het omgevingsplan zullen voldoen aan het wettelijke kader. Evenmin hoeft bij de vaststelling van het delegatiebesluit te worden ingegaan op de manier waarop de rechtszekerheid voor belanghebbenden zal zijn geborgd in de aan te passen delen. Tenslotte is van belang

dat – zoals uit het hiervoor genoemde voorbeeld over de minnelijke verwerving van een perceel volgt – delegatie afhankelijk kan worden gemaakt van een onzekere toekomstige gebeurtenis.

Rechtsbescherming
Als een deel van het omgevingsplan op grond van het delegatiebesluit wordt gewijzigd, dan kan daartegen op dezelfde manier worden opgekomen als tegen de vaststelling van het omgevingsplan door de raad zelf. Dit betekent dat er beroep kan worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Het is niet mogelijk om tegen het delegatiebesluit zelf bestuursrechtelijke rechtsmiddelen aan te wenden.

Conclusie
De raad hoeft voor wat betreft het delegatiebesluit voorafgaand aan de Omgevingswet geen besluit te nemen over het inzetten van dit instrument. In het traject van de komende jaren richting een gemeente dekkend omgevingsplan kan over de mogelijkheid van de inzet van dit instrument nog uitgebreid het gesprek gevoerd worden in de gemeenteraad. Om toch een voorbeeld te noemen waarbij de raad gebruik zou kunnen maken van de mogelijkheid gebruik te maken van dit instrument kan gedacht worden aan de uitbreidingslocaties woningbouw. De gemeenteraad kan deze gebieden aanwijzen als transformatiegebieden waardoor het college de bevoegdheid krijgt om omgevingsplan van rechtswege op dit gebied te wijzigen in een omgevingsplan voor deze ontwikkelingen. De raad wordt uitgebreid betrokken bij het opstellen van de plannen voor deze locaties en derhalve zou de conclusie getrokken kunnen worden dat de juridische uitwerking van deze plannen (wat het omgevingsplan net als het bestemmingplan nu de facto ook is) best kan bij het college kan liggen.