Omgevingswetinstrumenten

Voorbereidende notitie op hoofdlijnen concrete instrumenten Omgevingsplan en Omgevingsvergunning
Beeldvormende Raad 3 oktober 2023
Opsteller: Marjolein Geleijnse (ARO) & Anton ’t Lam (VHT)

1. Algemeen Delegatiebesluit (vastgesteld d.d. 21 december 2021, evaluatie, beoogde vaststelling november 2023);
2. Opa-advieslijst (vastgesteld d.d. 21 december 2021, geen evaluatie);
3. Bopa-procedure (werkafspraken met de griffie over aanlevertermijnen voor verplicht advies door de Raad.)

Bijlagen bij dit document:

- *Raadsvoorstel evaluatie en aanpassing delegatielijst (beoogd 2 november 2023)*
- *Evaluatieoverzicht bijlage bij raadsvoorstel evaluatie en aanpassing delegatiebesluit*
- *Raadsbesluit Delegatiebesluit en Opa-advieslijst 21 december 2021*
- *Notitie algemeen delegatiebesluit – bijlage bij raadsbesluit van 21 december 2021*
- *Opa-advieslijst – bijlage bij raadsbesluit 21 december 2021*

1. Algemeen Delegatiebesluit

De bevoegdheid tot het wijzigen van het Omgevingsplan – de parallel is te trekken met de huidige bestemmingsplannen - ligt bij de gemeenteraad. De raad mag bepalen in welke gevallen zij deze bevoegdheid delegeert aan het college. Op deze wijze kan invulling gegeven worden aan de kaderstellende rol van de raad.

Het wijzigen van het Omgevingsplan wordt in principe ingezet wanneer de planologische situatie ter plaatse daadwerkelijk gewijzigd moet worden.

In de transitiefase, de periode tot 2032, moet het Omgevingsplan nog gevuld worden. Alles wat toegevoegd wordt aan het Omgevingsplan dat we van rechtswege krijgen is een wijziging.

Wanneer?
Wijzigen van het omgevingsplan kunnen ook administratieve handelingen betekenen, het toevoegen van begripsbepalingen, het wijzigen van een toelichting op een regel, het 1 op 1 overzetten van een huidige bestemmingsplanregeling, een spelfout aanpassen etc. Administratieve handelingen die in de transitiefase veelvuldig moeten plaatsvinden waarvan het in de praktijk logischer is dit bij het college neer te leggen, zodat er snel gehandeld kan worden. In de praktijk betekent dit dat hier geen planologische wijzigingen door plaatsvinden.

Voor ontwikkelingen is dit anders. Denk aan gebiedsontwikkelingen of het harmoniseren van regelingen. De raad kan besluiten, bijvoorbeeld bij een project, dat het college binnen bepaalde kaders het omgevingsplan mag wijzigen. Maar ook bij de uitwerking van programma's door het college, kan de raad bepalen binnen welke kaders het college het omgevingsplan daadwerkelijk mag wijzigingen om de doelstelling van het programma en omgevingsvisie te bereiken.

Delegatiebesluit
Op 21 december 2021 heeft de gemeenteraad vastgesteld in welke gevallen zij de bevoegdheid om het omgevingsplan te wijzigen delegeert. Omdat de invoering van de Omgevingswet werd uitgesteld heeft de gemeenteraad besloten alvast te gaan oefenen met deze lijst. Bestemmingsplannen die ter vaststelling werden voorgelegd en passend waren binnen het algemeen delegatiebesluit zijn/worden behandeld als hamerstuk.
Met dit besluit hebben we de afgelopen periode ervaring kunnen opdoen. Er ligt op dit moment een raadsvoorstel voor om deze delegatielijst van 2021 te evalueren en er worden wijzigingsvoorstellen gedaan.

Veruit de meeste bestemmingsplannen die de afgelopen periode ter vaststelling bij de raad hebben voorgelegen betreft het toevoegen van woningen in de linten. Er zijn op dit moment 'beleidsregels woningen in de linten' in voorbereiding. De raad kan bepalen dat het wijzigen van het omgevingsplan ten behoeve van toevoeging van woningen in de linten binnen de vastgelegde kaders in dat beleid door het college afgedaan kan worden. Dit komt de snelheid van het wijzigingsproces ten goede en daardoor kunnen wij initiatiefnemers veel sneller bedienen. Het al dan niet opnemen van deze categorie in het delegatiebesluit is mede afhankelijk van de status van het beleid tijdens de raadsvergadering en het standpunt van de Raad hierin.

Het delegatiebesluit is een dynamisch stuk en kan aangevuld of op onderdelen ingetrokken worden.

Bijgevoegd:

- Delegatiebesluit van 21 december 2021
- Evaluatie en voorstel tot wijziging, beoogde vaststelling november 2023

2. Opa-Advieslijst (Bindend advieslijst raad)

Op 21 december 2021 heeft de gemeenteraad de Opa-advieslijst vastgesteld. Inmiddels meer bekend onder BOPA (Buitenplanse omgevingsplanactiviteit)

Met dit besluit heeft de gemeenteraad een lijst vastgesteld in welke gevallen de gemeenteraad **bindend advies** wenst uit te geven in een vergunningprocedure voor een BOPA. Alle vergunningaanvragen die binnen deze lijst vallen **moeten** voor advies aan de raad worden voorgelegd. Het college moet dit advies overnemen.

Deze lijst komt **niet** nogmaals terug bij de raad voorafgaand aan de invoering van de Omgevingswet. Pas per 1-1-2024 gaan we werken met deze lijst. Er is dus geen basis om een evaluatie op uit te voeren.

Wel is het zo dat de opa-advieslijst ook een dynamisch stuk is. Deze kan ten alle tijden door de raad worden ingetrokken, aangevuld of gewijzigd worden. De in 2021 vastgestelde advies-lijst is een eerste uitgangspunt.

De procedure voor het verlenen van de BOPA moet hierop aansluiten. Het door het college moeten aanvragen van advies zal altijd leiden tot vertraging in de besluitvorming. Terwijl één van de doelen van de Omgevingswet snellere proceduretijden is. Er zou dus enige terughoudendheid betracht moeten worden bij het aanvullen van deze lijst. Zie onder 3 van deze notitie voor procedureafspraken.

Het college kan Bopa-beleid vaststellen. Dit is beleid waarbinnen zij Bopa vergunningen kan verlenen. De raad wordt betrokken bij het opstellen van het beleid maar het college is uiteindelijk bevoegd het beleid vast te stellen. Is de raad het ergens niet mee eens? Dan kan dit bijvoorbeeld op de advieslijst geplaatst worden. Op dit moment heeft het college BOPA-beleid in voorbereiding, wat feitelijk een bundeling is van alle vastgestelde beleidsnotitie die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving. Denk aan beleid omtrent Pre-mantelzorgwoningen, het huidige kruimelgevallenbeleid maar ook het beleid voor de kleine windmolens. Over deze laatste wordt u separaat geïnformeerd.

De raad heeft in 2021 besloten dat in de volgende gevallen bindend advies gevraagd moet worden:

Voorstel opa- advieslijst
De raad wordt voorgesteld alleen in de volgende gevallen bindend advies uit te willen brengen om af te wijken van het omgevingsplan:

Binnen Bestaand Stads- en Dorpsgebied (BSD), dus binnen de kernen, indien sprake is van:

Een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanaciviteit (OPA):

1. Ten behoeve van uitbreiding of functiewijziging van bedrijven buiten de bestaande door de provincie aangewezen bedrijventerreinen of bedrijfslocaties en/of wanneer sprake is van wijzigingen die leiden tot compensatieverplichtingen in het kader van de provinciale omgevingsverordening. Bijvoorbeeld als door de functiewijziging een hoge milieucategorie verdwijnt, of als daarmee een (potentieel) watergebonden bedrijventerrein komt te vervallen.
2. Voor realisatie van nieuwe sportvelden, recreatieterreinen, scholen en begraafplaatsen of daarmee gelijk te stellen maatschappelijke functies;
3. Voor een herstructureringsproject van een bestaande woonwijk, waarbij verouderde sociale huurwoningen worden gesloopt en worden vervangen door nieuwe huur-/koopwoningen, en waarbij het aantal woningen per saldo met 5 woningen of meer toeneemt. Bij een toename van meer dan 10 woningen moeten we ook in de regio Midden-Holland afstemmen;

4. Een activiteit niet passend binnen de door de gemeenteraad vastgestelde instrumenten in het kader van de Omgevingswet zoals de Omgevingsvisie en (Omgevings)programma's, en voor een activiteit niet passend in overige door de gemeenteraad vastgestelde beleidsregels die betrekking hebben op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties;

Buiten Bestaand Stad- en Dorpsgebied (BSD), dus in het buitengebied;

Hierbij maken we gebruik van de begrippen inpassing, aanpassing en transformatie. Als er sprake is van inpassing dan zal de raad niet om advies worden gevraagd.

5. Indien sprake is van aanpassing, (alleen) in de volgende gevallen:
    a. indien 3 of meer woningen op een perceel, of naast elkaar gelegen percelen, als cluster worden gebouwd; of;
    b. het realiseren van windturbines met een as-hoogte hoger dan 15 meter; of;
    c. het plaatsen van grondgebonden zonnepanelen, buiten een bouwvlak, ongeacht de oppervlakte, behalve wanneer deze worden geplaatst buiten, en direct aangrenzend aan een agrarisch bouwvlak, voor zover de oppervlakte niet meer bedraagt dan 0,5 hectare;
6. Wanneer er sprake is van transformatie dan zal in alle gevallen advies worden gevraagd aan de raad. Bij transformatie gaat het om een verandering van een gebied van dusdanige aard en omvang dat er een nieuw landschap of stedelijk gebied ontstaat, bijvoorbeeld bij uitbreiding van een woonwijk op een plek die nu agrarisch is, of de bouw van meerdere woningen in het lint waarbij in de huidige situatie niks staat.

Algemene bepaling
7. Advies is in alle bovengenoemde gevallen niet nodig indien de gemeenteraad in een eerder stadium expliciet heeft besloten dat het college zonder advies de procedure kan voeren.

3. BOPA-procedure

Uitgangspunt van de Omgevingswet is versnelling van proceduretermijnen. Dit betekent in zijn algemeenheid dat alle omgevingsvergunningen een beslistermijn kennen van 8 weken. Dus zowel de aanvragen die passen binnen het Omgevingsplan, als de aanvragen die niet passen in het Omgevingsplan.

De bevoegdheid om te beslissen op de aanvraag omgevingsvergunning ligt in alle gevallen bij het college.

Op 21 december 2021 heeft de gemeenteraad een lijst vastgesteld in welke gevallen zij advies wenst uit te brengen. Dit is een bindend advies waar het college zich aan moet conformeren. Zie onder 2 van deze notitie.

In kanttekening 2.1 in het raadsvoorstel d.d. 21-12-2021 stond het volgende genoemd:

> *2.1 Voor het tijdig uitbrengen van adviezen dienen organisatorische wijzigingen plaats te vinden.*
>
> Onder de Omgevingswet worden in beginsel alle omgevingsvergunningen met een reguliere procedure verleend. Dit betekent 8 weken met eventueel een verlenging van 4 weken. Ook wanneer bindend advies aan de gemeenteraad gevraagd dient te worden, moet verlening van de vergunning binnen deze gestelde termijn plaatsvinden. Overigens geeft de wet een aantal gevallen aan waarin een omgevingsvergunning met een uitgebreide procedure verleend moet worden. Als het gaat om een activiteit die aanzienlijke gevolgen heeft of kan hebben voor de fysieke leefomgeving, als het gaat om een activiteit waartegen naar verwachting verschillende belanghebbenden bedenkingen zullen hebben of als het gaat om een activiteit die een relevante maatschappelijke impact heeft of kan hebben. Het college kan zelfstandig een beslissing nemen over de categorieën van gevallen waar zij een uitgebreide procedure op van toepassing verklaart.
>
> Voor de adviesrol zal de organisatie in samenwerking met de griffie een procedure met werkafspraken moeten uitwerken om de beslistermijnen te kunnen halen.

Concreet betekent dit dat in theorie dit bindend advies door de raad binnen **8 weken** (art. 16.64, eerste lid, Ow) uitgebracht moet zijn aan het college. Deze termijn kan eventueel verlengd worden met 6 weken (artikel 16.64, tweede lid, OW). De totale beslistermijn wordt hiermee 14 weken. (De genoemde 4 weken verlenging in het raadsvoorstel van 21-12-2021 is inmiddels achterhaald)

Door overschrijding van de termijn ontstaat geen vergunning van rechtswege maar wel een schadeplichtige situatie op basis van de Wet dwangsom.

Nieuwe kortere doorlooptijden benodigd
Voor het tijdig uitbrengen van adviezen dienen organisatorische wijzigingen plaats te vinden.
Ook wanneer bindend advies aan de gemeenteraad gevraagd dient te worden, moet verlening van de vergunning binnen deze gestelde termijn plaatsvinden.
Voor de invulling van de adviesrol van de raad zijn in overleg met de griffie werkafspraken gemaakt voor het aanleveren van de stukken, zodat de proceduretermijnen behaald kunnen worden.

Werk- en procesafspraken
De proceduretermijn voor de verlening van een omgevingsvergunning is zoals genoemd 8 weken.
- Binnen die termijn moet bindend advies gegeven worden

- Sturen op ruimtelijke argumenten bij positief en negatief advies:
  Aanvragen om een Bopa dienen te worden getoetst aan gemeentelijk beleid over de fysieke leefomgeving. De Omgevingsvisie, programma's en beleidsregels vormen een belangrijke leidraad voor een beoordeling of de activiteiten in overeenstemming zijn met een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.
- Ruwe inschatting is dat het bindend adviesrecht gaat spelen bij 20 gevallen per jaar.
- VNG opteert voor een digitale invulling – "overweeg een permanente hoorcommissie / afvaardiging in een raadscommissie die vaker vergadert en onder mandaat of delegatie een advies mag geven". Vooralsnog is gekozen voor het toevoegen van extra vergadermomenten.

B&W bevoegd + verzwaard adviesrecht raad bij <u>reguliere procedure</u>

Onderstaand beschrijven wij het meest voorkomende scenario met procedurestappen in relatie tot het verzwaard adviesrecht van de gemeenteraad.

1. B&W sturen de aanvraag naar de raad met verzoek om advies en geven de raad een redelijke termijn (artikel 3:6, eerste lid, van de Awb);
2. de raad geeft binnen de gestelde termijn advies over de aanvraag aan B&W;
3. B&W nemen het besluit met inachtneming van het advies (artikel 16.15b Ow) Beslistermijn: 8 weken (art. 16.64, eerste lid, Ow)

