Heerlen

Memo

Datum
17 november 2022

Registratienummer

Auteur
H. Notermans

Domein/Team
Domein Ruimte - Team Beleid Ruimte

Ambtelijk opdrachtgever
Programmamanager Omgevingswet

Doel van de memo
Informeren

Afschrift aan

Bijlage(n)
--

Aan
commissie Ruimtelijke Ontwikkeling en Leefomgeving

Onderwerp
Toezegging 2740: leeswijzer m.b.t. het Delegatiebesluit wijzigen omgevingsplan op grond van artikel 2.8 Omgevingswet

Het raadsvoorstel heeft betrekking op het delegeren van de bevoegdheid om het omgevingsplan te wijzigen. De bevoegdheid gaat hierdoor van de raad naar het college, in die gevallen die in het raadsvoorstel zijn genoemd. Om deze complexe materie zo inzichtelijk mogelijk te maken is deze leeswijzer opgesteld. In de leeswijzer vindt u meer achtergrondinformatie en voorbeelden.

De meeste omgevingsplanwijzigingen zullen nog steeds aan de raad worden voorgelegd. Dit zijn alle *kaderstellende* omgevingsplanwijzigingen, zoals:

- de omzetting van de bestemmingsplannen naar het omgevingsplan:
  hierbij worden de bestemmingsplannen, die samen het tijdelijke omgevingsplan vormen, aangepast aan nieuwe wet- en regelgeving en beleid en omgezet naar de nieuwe systematiek van het omgevingsplan.
- de actualisaties van het omgevingsplan:
  als we straks één omgevingsplan hebben zal dit ook regelmatig moeten worden geactualiseerd vanwege nieuw beleid of nieuwe wet- of regelgeving. Dat kan dan per gebied of voor een thema en zal door de raad worden vastgesteld.
- initiatieven en ontwikkelingen waarvoor het omgevingsplan moet worden gewijzigd.
  Als voorbeeld: kleinere en grote woningbouwplannen zoals de Burg. Gijzelslaan en Schinkelkwadrant Noord, het Thermenmuseum, het Citybad, de gebiedsontwikkeling Willemskwartier.

Hoe hebben we het op dit moment geregeld?
Nu wordt in de bestemmingplannen ook een vorm van delegatie geregeld. In meerdere Heerlense bestemmingsplan heeft de raad opgenomen dat het college in bepaalde gevallen het bestemmingsplan mag *wijzigen* (bijv. schrappen van onbenutte detailhandelstitels) of *uitwerken* (bijv. globale bestemming wonen en kantoor).

In het bestemmingsplan zijn dan de kaders opgenomen waaronder het college bevoegd is om hierover een besluit te nemen, bijvoorbeeld schrappen mag pas na 3 jaar leegstand en bij de uitwerking mogen er maximaal 20 woningen komen en maximaal 1000m² kantoor.

Het raadsvoorstel
In de Omgevingswet is geregeld dat de raad delegatie mag toepassen om het omgevingsplan te wijzigen. Hiervoor is een apart besluit nodig. Dit kan niet worden geregeld in het omgevingsplan. Met dit voorstel willen we de zaken die nu in bestemmingsplannen zijn gedelegeerd aan het college beleidsneutraal te regelen onder de Omgevingswet. Daarnaast worden nog een aantal andere gevallen van omgevingsplanwijzigingen benoemd, die ook een uitvoerend karakter hebben.

Het betreft gevallen waarover in een eerder stadium al kaders door de raad of andere overheden (rijk, provincie, waterschap) zijn bepaald. Zo heeft de raad kaders opgenomen in bijvoorbeeld het MBP, in beleid of in de bestemmingsplannen. De andere overheden hebben kaders opgenomen in instructieregels die de gemeente moet uitvoeren.
Dit betekent dat het college in zijn besluit om het omgevingsplan te wijzigen géén nieuwe kaders gaat vastleggen. Daardoor zijn de besluiten die het college mag nemen uitvoerend te noemen. De raad houdt, net zo als dat nu het geval is, haar controlerende taak en kan daar uitvoering aan geven, onder meer door het stellen van vragen, het budgetrecht (jaarrekening) en de passieve en actieve informatieplicht van het college.

Als het college de raad betrekt bij de gedelegeerde omgevingsplanwijziging wordt er geen uitvoering gegeven aan een juridisch verplicht en afdwingbaar instrument. Er is sprake van het toepassen van het ongeschreven recht, de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Het gaat dan om een zorgvuldige voorbereiding van het besluit.

In de onderstaande tabel vindt u de limitatieve lijst van gevallen waarbij het college het omgevingsplan mag wijzigen. In de tabel staat ook wie nu bevoegd is, wie straks onder de Omgevingswet bevoegd is en wat het gevolg van en de reden voor de delegatie is. Per categorie is echt of hypothetisch voorbeeld gegeven. Uiteraard zijn deze voorbeelden niet limitatief, maar illustratief.

BESLISPUNT RAADSVOORSTEL	**BETREFT**	**NU** (Wet ruimtelijke ordening en Wet algemene bepalingen omgevingsrecht)	**STRAKS** (Omgevingswet)	**GEVOLG VAN EN REDEN VOOR HET TOEPASSEN DELEGATIE**
1a. Het opnemen van verleende vergunningen voor buitenplanse omgevingsplanactiviteiten voor ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving.	Het een-op-een verwerken van omgevingsvergunningen die in strijd zijn met het omgevingsplan (bopa's) en die al door het college zijn vergund. VOORBEELD: Voor het realiseren van de Nieuwe Nor is de omgevingsvergunning verleend voor de bouw en voor het afwijken van het bestemmingsplan. De rechten van de aanvrager die door de vergunning zijn ontstaan, zijn één-op-één verwerkt bij de actualisatie van het Cityplan Heerlen. Dit bestemmingsplan is door de raad vastgesteld. Door delegatie kan het college in een vergelijkbare toekomstige situatie het omgevingsplan wijzigen om	Bevoegd gezag is: • Het college is bevoegd gezag om de vergunning te verlenen. • De raad is bevoegd gezag om deze vergunning te verwerken in het bestemmingsplan. Dit gebeurt bij het actualiseren van het bestemmingsplan.	Bevoegd gezag is: • Het college is bevoegd gezag om de vergunning te verlenen. • De raad is bevoegd gezag om deze vergunning te verwerken in het omgevingsplan. Dit moet straks binnen 5 jaar gebeuren.	Gevolg: Het college blijft bevoegd om de omgevingsvergunning te verlenen. Door delegatie wordt het college ook bevoegd om het omgevingsplan te wijzigen. Het gaat alleen om het één-op-één verwerken van de verleende vergunningen in het omgevingsplan. Reden: dit is een uitvoerende, administratieve handeling, die binnen 5 jaar na vergunningverlening moet gebeuren. Naar verwachting zullen initiatiefnemers veelvuldig gebruik van maken bopa's en zal dit vragen om veel aanpassingen van het omgevingsplan die dan gelijktijdig in een één of tweejaarlijkse omgevingsplanwijziging zullen worden verwerkt .

	de vergunning hierin te verwerken.			
1b. Het gebruik maken van de bestaande wijzigingsbevoegdheden en uitwerkingsplichten binnen de randvoorwaarden van het tijdelijk omgevingsplan.	In de huidige bestemmingsplannen is het college bevoegd om het bestemmingsplan te wijzigen of uit te werken, binnen de kaders die de raad in dat bestemmingsplan heeft vastgelegd. VOORBEELD: Sinds 2013 worden in de actualiserende bestemmingsplannen de mogelijkheid opgenomen om onbenutte detailhandelstitels buiten voorzieningencluster weg te bestemmen, als deze minstens 3 jaar niet zijn gebruikt. Het college mag het wijzigingsplan om deze titels te schrappen vaststellen.	Bevoegd gezag is: Het college heeft in het bestemmingsplan de bevoegdheid van de raad gekregen om een wijzigings- of uitwerkingsplan vast te stellen.	Bevoegd gezag is: De raad, omdat dit onder Ow een gewone omgevingsplanwijziging is.	Gevolg: Door delegatie krijgt het college weer de bevoegdheid om dit vast te stellen, net zoals in de huidige praktijk. Reden:
1c. Het beleidsneutraal omzetten van regels die voortvloeien uit instructieregels van het rijk, provincie of waterschap.	Het gaat om regels die door het rijk, de provincie of het waterschap aan de gemeente worden opgelegd en die de gemeente	Bevoegd gezag: De raad is bevoegd en verplicht om de instructieregel te verwerken in het bestemmingsplan, op	Bevoegd gezag: De raad is bevoegd om de instructieregel te verwerken in het omgevingsplan, op de	Gevolg: Door delegatie wordt het college bevoegd om de instructieregels

	verplicht moet verwerken in het omgevingsplan. Uit de toevoeging dat dit beleidsneutraal dient te gebeuren volgt dat de delegatie alleen geldt voor instructieregels zonder interpretatievrijheid of afwegingsruimte. VOORBEELD: Om te voorkomen dat een buisleiding met gevaarlijke stoffen (bijvoorbeeld een gasleiding) wordt beschadigd wordt er een beschermingszone opgenomen met een bepaalde afstand. Het rijk bepaalt de breedte van deze beschermingszone (5 meter uit het hart van de buisleiding). Als het rijk een nieuwe grotere of kleinere afstand voorschrijft, kan het college het omgevingsplan wijzigen om deze nieuwe afstand te verwerken.	de manier die door de hogere overheid is voorgeschreven.	manier die door de hogere overheid is voorgeschreven.	beleidsneutraal te verwerken in het omgevingsplan. Reden: Het college is verplicht om de instructieregels te verwerken in het omgevingsplan, op de manier die de hogere overheid heeft aangegeven. Het college mag hier niet van af wijken. Een dergelijke omgevingsplanwijziging is hierdoor als een administratieve handeling aan te merken.
1d. Het wijzigen van het gebruik van bouwwerken, eventueel in samenhang	Deze categorie heeft betrekking op vergunningen om het gebruik van een	De aanvrager bepaalt of hij dit wil regelen met een omgevingsvergunning of	De aanvrager bepaalt of hij dit wil regelen met een omgevingsvergunning of	Gevolg: Door delegatie wordt het college ook bevoegd om de

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..	gebouw te veranderen met eventueel enkele aanpassingen van de gebouwen, zonder dat de bouwmassa op de locatie verandert. Het college is NIET bevoegd om het omgevingsplan te wijzigen als het een gebruikswijziging is voor het huisvesten van arbeidsmigranten of de opvang van asielzoekers of andere vreemdelingen. VOORBEELD: Een initiatiefnemer wil het gebruik van zijn pand gaan veranderen van kantoor naar wonen. Als hij/zij een omgevingsvergunning aanvraagt, moeten er ook alle bouwkundige tekeningen bij zitten en kan de aanvrager hier niet meer vanaf wijken, door bijvoorbeeld deur- of raamopeningen te veranderen. Als de initiatiefnemer een	een nieuw bestemmingsplan. Bevoegd gezag: • Als de aanvrager kiest voor een omgevingsvergunning is het college bevoegd gezag om de vergunning te verlenen. • Als de aanvrager kiest voor een aanpassing van het bestemmingsplan is de raad bevoegd gezag om een nieuw bestemmingsplan vast te stellen.	een omgevingsplanwijziging. Bevoegd gezag: • Als de aanvrager kiest voor een omgevingsvergunning is het college bevoegd gezag om de vergunning te verlenen. • Als de aanvrager kiest voor een omgevingsplanwijziging is de raad is bevoegd gezag om het omgevingsplan te wijzigen.	gebruikswijziging te regelen door het omgevingsplan te wijzigen. Reden: De toestemming om een dergelijk initiatief mogelijk te maken kan ook door het college worden verleend in de vorm van een omgevingsvergunning. Daarbij is de ruimtelijke impact vrij beperkt en toetst het college bij het verlenen van de toestemming aan door de raad kaderstellend beleid. De toets aan dit beleid vindt plaats bij een aanvraag om een omgevingsvergunning te verlenen, maar ook bij een verzoek om het omgevingsplan te wijzigen.

	omgevingsplanwijziging vraagt hoeft hij nog geen uitgewerkte bouwtekeningen aan te leveren. Bij het bouwen is er dan vrijheid, binnen de grenzen van het omgevingsplan. Een aanvrager kan ook kiezen voor een omgevingsplanwijziging in plaats van een vergunning als hij niet zelf, maar een koper de gebruikswijziging gaat doorvoeren. De koper kan het bouwplan dan zelf vorm geven binnen de regels van het omgevingsplan.			
1e. het omzetten van beleidsregels naar omgevingsplanregels, indien daartoe toestemming is verleend op grond van door de gemeenteraad vastgestelde beleidskaders.	Het gaat hierbij om het verwerken van beleidsregels die door de raad zijn vastgesteld. Deze categorie heeft alleen betrekking op die beleidsregels, waarbij de raad heeft besloten bij het vaststellen van het beleid, dat het college het omgevingsplan mag wijzigen.	Bevoegd gezag: De raad is bevoegd om het beleid te verwerken in het bestemmingsplan.	Bevoegd gezag: De raad is bevoegd om het beleid te verwerken in het omgevingsplan.	Gevolg: Door delegatie wordt het college bevoegd om duidelijke beleidsregels te verwerken in het omgevingsplan. Voorwaarde is dat de raad dit heeft besloten bij het vaststellen van het beleid. Reden:

	VOORBEELD: Stel dat in het parkeerbeleid de normen worden aangepast voor het aantal parkeerplaatsen, die bij een nieuwe woning moeten worden gerealiseerd. Deze gaan bijvoorbeeld van 2 per woning naar 1,5. Dit kan door het college worden aangepast in het omgevingsplan als de raad daartoe heeft besloten bij het vaststellen van het beleid.			De kaders voor de omgevingsplanwijziging zijn duidelijk neergelegd in het door de raad vastgestelde beleid en de raad heeft in het besluit aangegeven welke omgevingsplanwijzigingen door het college mogen worden doorgevoerd.
1f. Het weigeren van een verzoek om het omgevingsplan te wijzigen	Een initiatiefnemer kan een verzoek indienen om het omgevingsplan te wijzigen om zijn initiatief mogelijk te maken. Als dat initiatief niet past binnen de kaders van wet- en regelgeving en door de raad vastgesteld beleid kan geen medewerking worden verleend aan het verzoek. De initiatiefnemer ontvangt dan een weigeringsbesluit op zijn verzoek om het omgevingsplan te wijzigen;	Bevoegd gezag: De raad is bevoegd om dit besluit te weigeren. Hierbij hoeft geen ontwerpbesluit ter inzage te worden gelegd voor zienswijzen. De aanvrager kan eventueel bezwaar en beroep indienen.	Bevoegd gezag: De raad is bevoegd om dit besluit te weigeren. Onder de Omgevingswet dient eerst een ontwerpbesluit door het college te worden genomen. Dit wordt gedurende zes weken ter inzage gelegd voor zienswijzen. Vervolgens neemt de raad het definitieve besluit. Hierna is beroep mogelijk.	Gevolg: Door delegatie wordt het college bevoegd om dit besluit te weigeren. Reden: de aanvrager is sneller op de hoogte van het standpunt van de gemeente. Het college toetst de aanvraag aan de door de raad gestelde (beleids)kaders. Hierdoor is de weigering uitvoerend van aard. Zienswijze en beroep blijven openstaan voor de aanvrager.

	bij een dergelijk besluit wordt getoetst aan de kaders van de raad om te bepalen of medewerking kan worden verleend. HYPOTHETISCH VOORBEELD: Stel, iemand wil een megasupermarkt gaan vestigen nabij de afrit van de N281 bij kasteel Terworm. Hieraan kan geen medewerking worden verleend, omdat dit niet past in het economisch beleid en afbreuk doet aan de natuurwaarden van het gebied. De geplande supermarkt ligt immers buiten een voorzieningencluster en buiten het stedelijk gebied. Het verzoek wordt daarom geweigerd.			

Voorbeelden van de toepassing van de delegatiemogelijkheid in den lande

Van de mogelijkheid om een aantal omgevingsplanwijzingen te delegeren aan het college wordt veelvuldig gebruik gemaakt. Het is ondoenlijk om navraag te doen bij alle gemeenten, maar op internet zijn veel besluiten te vinden waarbij de raden al hebben ingestemd met delegatie. Onderstaand een aantal voorbeelden.

De verwachting is dat ook nog veel andere gemeente gebruik zullen maken van de mogelijkheid om het wijzigen van het omgevingsplan te delegeren. Dit blijkt o.a. uit bijeenkomsten over de Omgevingswet waar de gemeente Heerlen aan deelneemt, uit ambitiedocumenten (bijv. Ambitiedocument Omgevingswet - Gemeente Maastricht - PDF Gratis download (docplayer.nl) en contacten met gemeenten in de omgeving, zoals Voerendaal en Roermond. In deze laatst genoemde Limburgse gemeenten wordt de besluitvorming over delegatie op dit moment voorbereid.

Onderstaand enkele voorbeelden van de besluiten die al genomen zijn:
Gemeente Kerkrade: Delegatiebesluit omgevingsplan (overheid.nl)
Gemeente Roerdalen: Delegatiebesluit Omgevingswet gemeente Roerdalen 2022 (overheid.nl)
Gemeente Voerendaal: Bestuursbesluit - Raadsvoorstel 295234 (ondertekend).pdf
Gemeente Midden-Drenthe: Delegatiebesluit wijzigen omgevingsplan en aanwijzing gevallen verzwaard adviesrecht gemeenteraad (overheid.nl)
Gemeente Diemen: Delegatiebesluit (overheid.nl)
Gemeente Waalre: Delegatiebesluit Omgevingswet gemeente Waalre (officielebekendmakingen.nl)
Gemeente Arnhem: Arnhem: Delegatiebesluit wijzigen omgevingsplan - Omgevingswet - 2022 » Bewonersgroep Arnhems Hart

Hoogachtend,
burgemeester en wethouders van Heerlen,
namens dezen,
Wethouder voor Wonen, Milieu en Circulariteit, Dienstverlening en Vastgoed
C. Gelderblom

Dit memo is digitaal ondertekend en daarom staat er geen handtekening onder.