Raadsvoorstel: Z/21/707939/D-792896
Onderwerp: **Rolverdeling gemeenteraad en college van b. en w. onder de Omgevingswet, verzamelbesluit bevoegdheden Omgevingswet**

Datum: 17 oktober 2022
Portefeuillehouder: Mark de Boer
I&O: 17 november 2022
B&A / Raadsvergadering: 1 en 15 december 2022
Opstellers: A. Rietveld, P.P. van der Werff en M. van Zanten
Geeft voorstel begrotingswijziging: Nee

Onderwerp:
Rolverdeling gemeenteraad en college van b. en w. onder de Omgevingswet, verzamelbesluit bevoegdheden Omgevingswet
Voorstel:
Wij stellen u voor: 1. Het 'Delegatiebesluit omgevingsplan en voorbereidingsbesluit gemeente Gorinchem 2022' vast te stellen. 2. Het 'Besluit bindend adviesrecht bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten gemeente Gorinchem 2022' vast te stellen. 3. De voorstellen onder 1 en 2 één jaar na inwerkingtreding van de Omgevingswet te evalueren. 4. De besluiten genoemd onder 1 en 2 op het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet in werking te laten treden.
Aanleiding
De inwerkingtreding van de Omgevingswet is voorzien op 1 juli 2023. Het bestemmingsplan, en andere bestaande ruimtelijke plannen, wordt dan vervangen door één omgevingsplan voor het gehele grondgebied van de gemeente. Op dat moment worden onder meer alle bestaande ruimtelijke plannen opgenomen in het tijdelijk omgevingsplan van rechtswege. Het gaat hierbij vooral om de nu geldende bestemmingsplannen en beheersverordeningen. Verder zal een aantal bepalingen uit gemeentelijke verordeningen in het omgevingsplan van rechtswege komen te staan, bijvoorbeeld bepaalde regels uit de erfgoedverordening, die nu onderdeel uitmaken van de Verordening Fysieke Leefomgeving. Aan het omgevingsplan wordt bovendien de zogenaamde 'Bruidsschat' toegevoegd. Dit zijn rijksregels die komen vervallen, omdat de wetgever vindt dat de gemeenteraad deze regels moet opnemen in het omgevingsplan. Het betreft vooral milieuregels. Om te voorkomen dat er een juridisch vacuüm ontstaat in de periode dat de gemeenteraad deze regels nog niet in het omgevingsplan heeft opgenomen, worden deze regels, via de bruidsschat, van rechtswege in het omgevingsplan opgenomen. De gemeenten krijgen met de Omgevingswet ook de beschikking over instrumenten om het omgevingsplan te wijzigen of om met het verlenen van een omgevingsvergunning van het omgevingsplan af te wijken, als sprake is van een ontwikkeling die niet past in het omgevingsplan. Het gaat hierbij om het wijzigen van het omgevingsplan of het verlenen van een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (BOPA). Het wijzigen van het omgevingsplan is uw bevoegdheid. U kan de bevoegdheid om delen van het omgevingsplan vast te stellen delegeren aan ons college. Het verlenen van een BOPA is onze bevoegdheid. U kan zichzelf in dat verband als 'bindend adviseur' aanwijzen. Dat betekent concreet dat u om bindend advies moet worden gevraagd voordat wij een besluit kunnen nemen op een aanvraag om een BOPA.

De nieuwe instrumenten brengen dus een aantal keuzen/mogelijkheden met zich. Deze zijn als volgt op te delen:

1. Het delegeren van de bevoegdheid om delen van het omgevingsplan vast te stellen, door u aan ons college.
2. Het delegeren van de bevoegdheid tot het vaststellen van een voorbereidingsbesluit, door u aan ons college.
3. Het door uw raad verplicht stellen van een door u af te geven bindend advies, voor aangewezen gevallen van omgevingsvergunningen voor een BOPA.
4. Het door u verplicht stellen van participatie bij alle of bepaalde BOPA's.

Beoogd effect:

De gemeente Gorinchem goed voor te bereiden op de inwerkingtreding van de Omgevingswet, waarbij het uitgangspunt 'een beleidsneutrale overgang naar de Omgevingswet' centraal staat.

Argumenten:

1.1 Het delegatiebesluit, voor wat betreft het vaststellen van delen van het omgevingsplan, uitgaat van een beleidsneutrale overgang en administratieve lastenverlaging.
U bent het bevoegd gezag voor het wijzigen van het omgevingsplan. Op grond van artikel 2.8 Omgevingswet kunt u deze bevoegdheid om delen van het omgevingsplan vast te stellen aan ons delegeren. In het bijgevoegde delegatiebesluit (bijlage 1) is hiervoor een voorstel opgenomen.

Door de voorgestelde delegatie komt de uitvoering van vastgesteld beleid bij ons college als uitvoerend orgaan te liggen. Beleidsneutrale en administratieve aanpassingen hoeven niet meer ter besluitvorming aan u te worden voorgelegd. Dit leidt ook tot een verlaging van de administratieve lasten. Voor wat betreft het aspect tijdswinst moet worden opgemerkt, dat onze (interne) besluitvormingsproces sneller verloopt dan die van u. Daar staat wel tegenover dat wij in principe dezelfde (uitgebreide) procedure moeten doorlopen als u voor het vaststellen van een omgevingsplan. Dit geldt ook voor de rechtsbeschermingsmogelijkheden, die verschillen ook niet.

1.2 Het delegatiebesluit, voor wat betreft het nemen van een voorbereidingsbesluit, een breuk betekent met de huidige werkwijze.
Onder de huidige Wet ruimtelijke ordening kunt u een voorbereidingsbesluit vaststellen. Hierin verklaart u dat een bestemmingsplan voor het betreffende gebied wordt voorbereid. Met dit besluit wordt een voorbereidingsbescherming beoogd, waarmee een aanhoudingsplicht geldt voor bouw- en aanlegactiviteiten. Om te voorkomen dat een bij een voorbereidingsbesluit aangewezen gebied minder geschikt wordt voor de verwezenlijking van een daaraan bij het plan te geven bestemming, kan bij het besluit ook worden bepaald dat het verboden is het gebruik van daarbij aangewezen gronden of bouwwerken te wijzigen. Hiermee kunnen ongewenste ruimtelijke ontwikkelingen worden voorkomen.

Onder de Omgevingswet keert het instrument van het nemen van een voorbereidingsbesluit terug. U kunt dan voor een locatie een voorbereidingsbesluit nemen met het oog op de voorbereiding van in het omgevingsplan te stellen regels. Het voorbereidingsbesluit wijzigt het omgevingsplan met voorbeschermingsregels.

Op grond van artikel 4.14 lid 5 Omgevingswet krijgt u de mogelijkheid om de bevoegdheid tot het nemen van een voorbereidingsbesluit aan ons te delegeren. De huidige Wet ruimtelijke ordening kent deze delegatiemogelijkheid niet. Als u hiervan gebruik maakt, dan betekent dit een breuk met de huidige werkwijze. In het bijgevoegde delegatiebesluit (bijlage 1) is het voorstel opgenomen, om tot delegatie van het voorbereidingsbesluit aan ons over te gaan, zonder voorwaarden. Dit ter verlaging van de administratieve lasten. Delegatie levert ook tijdwinst op. Onze (interne) besluitvormingsproces verloopt immers sneller dan die van u, waardoor bij spoedeisendheid en vertrouwelijkheid sneller tot besluitvorming kan worden gekomen.

Uiteraard wordt u van een genomen voorbereidingsbesluit direct in kennis gebracht, al dan niet onder oplegging van geheimhouding. Let op: u blijft het beslisorgaan om vervolgens een wijziging van het omgevingsplan voor het betreffende gebied vast te stellen!

2.1 Het besluit inzake bindend adviesrecht uitgaat van 'activiteiten die aanzienlijke gevolgen kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving'.
U kunt besluiten dat u een bindend adviesrecht heeft voor aangewezen gevallen van een BOPA (artikel 16.15a, onder b, Omgevingswet). Deze bindende adviezen moeten wij bij de besluitvorming opvolgen. Om de procedures en de lasten niet onnodig te verzwaren en zoveel mogelijk afstemming te zoeken bij de huidige werkwijze, wordt geadviseerd uw raad middels een bindend advies te betrekken bij:

- activiteiten die aanzienlijke gevolgen hebben voor de fysieke leefomgeving;
- en waarvoor wij voornemens zijn een BOPA te verlenen.

Met toevoeging van de laatste bullet wordt voorkomen dat iedere aanvraag die afwijkt van het omgevingsplan voor bindend advies aan u moet worden voorgelegd. Ook als de aanvraag kennelijk niet voldoet aan het criterium 'Een evenwichtige toedeling van functies' en andere relevante wet- en regelgeving en op basis hiervan geweigerd zal worden.

In het bijgevoegde 'Besluit bindend adviesrecht bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten gemeente Gorinchem 2022' (bijlage 2) is een lijst opgenomen, met activiteiten die aanzienlijke gevolgen kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving, met een onderverdeling in activiteiten voor de hele gemeente, binnen de bebouwde kom en buiten de bebouwde kom.

Hiermee wordt zoveel als mogelijk de huidige werkwijze voortgezet. Dit voorstel is gebaseerd op de bijgevoegde 'was-wordt lijst' (bijlage 3). Hierin zijn de huidige activiteiten in beeld gebracht, waarvoor kan worden afgeweken van het bestemmingsplan zonder uw tussenkomst. Deze activiteiten zijn voorzien van een advies of dit zo onder de Omgevingswet gehandhaafd moet blijven of niet. De 'was-wordt lijst' is gebaseerd op de nu nog van toepassing zijnde lijst van activiteiten waarop de door u af te geven verklaring van geen bedenkingen van toepassing is, door uw raad vastgesteld in 2012. Op deze lijst staan activiteiten waarvoor eerst instemming van u nodig is (afgifte verklaring van geen bedenkingen), om vervolgens de omgevingsvergunning te kunnen verlenen. Zonder deze verklaring kunnen wij als bevoegd gezag niet overgaan tot verlening van de omgevingsvergunning.

De 'was-wordt lijst' is ook gebaseerd op de zogenoemde kruimelregeling, zoals is opgenomen in artikel 4 bijlage II van het Besluit omgevingsrecht. Hierin is een lijst van gevallen opgenomen, waarmee door middel van de reguliere vergunningsprocedure van acht weken, een vergunning kan worden verleend om af te wijken van het bestemmingsplan.

2.2 Bij het bindend adviesrecht altijd de uniforme openbare voorbereidingsprocedure zal worden gevolgd.
De wetgever heeft er niet in voorzien dat een bindend advies van uw raad meer tijd vergt, in die zin dat het feit dat bindend advies van u nodig is, betekent dat de uitgebreide uniforme openbare voorbereidingsprocedure van toepassing is. Er wordt dan ook geadviseerd om bij een concrete aanvraag waarop het bindend advies van toepassing is, de uniforme openbare voorbereidingsprocedure te volgen (afdeling 3.4 Algemene wet bestuursrecht). Hierdoor wordt de wettelijke beslistermijn van acht weken, met een eenmalige verlengingstermijn van zes weken, verlengd naar zes maanden. Er is dan voldoende ruimte voor advisering vanuit uw raad, zonder overschrijding van de beslistermijn.

2.3 Participatie bij de BOPA via een apart voorstel aan u wordt voorgelegd.
Onder de Omgevingswet kunt u bepaalde BOPA's aanwijzen waarbij participatie verplicht is.

Tijdens de parallelsessie I&O op 22 september 2022 hebben wij aangegeven dat in het vierde kwartaal 2022 een procesvoorstel met u wordt gedeeld, om te komen tot een participatieplan voor alle instrumenten onder de Omgevingswet. Het gaat hierbij dus niet alleen om de BOPA, maar ook o.a. om de uitwerking van participatie bij de omgevingsvisie, het programma, het omgevingsplan en de omgevingsvergunning. Dit plan wordt via een apart voorstel aan u voorgelegd, voor inwerkingtreding van de Omgevingswet op 1 juli 2023.

1.3 en 2.4 Tijdige besluitvorming en implementatie in processen zijn van groot belang.
Naar verwachting zal de Omgevingswet op 1 juli 2023 in werking treden. Het vaststellen van dit verzamelbesluit door u staat daarom op 15 december 2022 gepland. Parallel aan het besluitvormingsproces worden alvast voorbereidingen getroffen om de door u te nemen besluiten in de verschillende werkprocessen door te voeren, om zodoende op 1 juli 2023 klaar te zijn.

4.1 Evaluatie nodig is om de effecten in beeld te brengen en - indien nodig - bij te sturen.
Het delegatiebesluit en het besluit bindend adviesrecht zijn nieuwe instrumenten. De beleidsneutrale invoering biedt de kans om eerst leren te werken met deze bevoegdheden. Er kan worden gemonitord of de bevoegdheden ook echt beleidsneutraal en in de praktijk hanteerbaar uitpakken, zoals nu wordt verwacht. Een evaluatie naar de werking van de bevoegdheden is dan ook op zijn plaats. In ieder geval na één jaar na de inwerkingtreding van de Omgevingswet, maar daar waar nodig eerder. De uitkomsten van de evaluatie kunnen aanleiding zijn om de genomen besluiten of delen daarvan aan te passen. Door deze werkwijze wordt ervaring opgedaan met het werken onder de Omgevingswet en is het mogelijk om tussentijds bij te sturen.

5.1 Zolang de Omgevingswet niet in werking is getreden, er geen sprake is van rechtsgeldige besluiten.
De besluiten in dit raadsvoorstel treden pas in werking op het moment dat de Omgevingswet in werking treedt. De beoogde inwerkingtreding staat nu gepland op 1 juli 2023.

Risico's:

De bevoegdheden kunnen anders uitpakken dan nu de verwachting is.
Door met nieuwe bevoegdheden te gaan werken, bestaat altijd de mogelijkheid dat deze anders zullen uitpakken dan nu wordt verwacht. Met dit risico heeft elke gemeente te maken bij de invoering van de Omgevingswet. Om dit risico te minimaliseren, is gekozen voor een beleidsneutrale invoering en is er een evaluatiemoment toegevoegd.

Financiën:

De kosten van dit proces worden betaald uit het budget voor de invoering van de Omgevingswet.

Participatie:

Op donderdag 10 februari 2022 is de 'oude' gemeenteraad via een presentatie geïnformeerd over de rolverdeling van uw raad en ons college onder de Omgevingswet. Tijdens de parallelsessie I&O op 22 september 2022 is deze presentatie opnieuw aan u gegeven. De belangrijkste uitkomst van deze sessie is, dat bij de uitwerking van de voorstellen m.b.t. de te maken keuzes moet worden uitgegaan van 'een beleidsneutrale overgang naar de Omgevingswet'. M.a.w.: de voorstellen moeten zoveel als mogelijk aansluiten bij de huidige manier van werken. Door deze aanpak leren wij eerst goed te werken met de Omgevingswet en de hierin opgenomen bevoegdheden. In de toekomst is het dan altijd mogelijk om nog hierin inhoudelijke wijzigingen door te voeren.

Communicatie:

De besluiten leiden na vaststelling tot wijziging van de werkprocessen. Na het doorvoeren van de besluiten in deze processen, zal e.e.a. uitgebreid met externe partijen worden gecommuniceerd, o.a. via onze website. De voorbereidingen hiervoor lopen parallel aan het besluitvormingsproces.

Duurzaamheid:
Niet van toepassing.
Vervolgproces:
De besluiten worden op de gebruikelijke wijze bekend gemaakt. Na inwerkingtreding van de Omgevingswet treden de door u vastgestelde besluiten in werking.
Bijlagen:
1 het ‘Delegatiebesluit omgevingsplan en voorbereidingsbesluit gemeente Gorinchem 2022’; 2 het ‘Besluit bindend adviesrecht bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten gemeente Gorinchem 2022’; 3 de ‘was-wordt lijst’.
Burgemeester en wethouders van Gorinchem, de secretaris, de burgemeester,

Raadsbesluit

De gemeenteraad van Gorinchem,

Gelet op het raadsvoorstel van het college d.d. 17 oktober 2022
Gelet op het bepaalde in de artikelen 156 van de Gemeentewet en 2.8, 4.14, vijfde lid, en 16.15a, onder b, van de Omgevingswet;

Besluit:

1. Het 'Delegatiebesluit omgevingsplan en voorbereidingsbesluit gemeente Gorinchem 2022' vast te stellen.
2. Het 'Besluit bindend adviesrecht bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten gemeente Gorinchem 2022' vast te stellen.
3. De besluiten onder 1 en 2 één jaar na inwerkingtreding van de Omgevingswet te evalueren.
4. De besluiten genoemd onder 1 en 2 op het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet in werking te laten treden.

Aldus besloten in de raadsvergadering van 15 december 2022

Griffier, Voorzitter,