

Onderwerp

Omgevingswet: adviesrecht, delegatie en verplichte participatie

Beslispunten

1. de categorieën, zoals opgenomen in bijlage 1, aan te wijzen als categorieën van gevallen van aanvragen van een omgevingsvergunning waarvoor de raad het adviesrecht heeft;
2. de categorieën zoals opgenomen in bijlage 2 aan te wijzen als categorieën van Buitenplanse Omgevingsplan Activiteiten waarin participatie verplicht is;
3. de categorieën, zoals opgenomen in bijlage 3, aan te wijzen als categorieën van gevallen waarin de raad het vaststellen van een deel van het omgevingsplan delegeert aan het college;

Inleiding

De Omgevingswet treedt op 1 januari 2024 in werking. Op die inwerkingtreding bereidt de gemeente Geldrop-Mierlo zich voor. De Omgevingswet beoogt vier verbeterdoelen. In de Omgevingswet zijn maatschappelijke doelen geformuleerd, die in een samenhangend systeem moeten worden nagestreefd. De wet is gericht op het in onderlinge samenhang:

(a) bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving

en

(b) doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving (art 1.3 OW)

Een van de gedachtes achter de Omgevingswet is integrale beleidssturing waarvoor verschillende instrumenten voorhanden zijn. De raad van Geldrop-Mierlo heeft haar ambities, opgaven en beleidskeuzes reeds vastgelegd in de Omgevingsvisie. Daarnaast is een set programma's bekend gemaakt en gekoppeld aan de begroting. Per 1 januari 2024 geldt het Omgevingsplan van rechtswege (het Tijdelijke Omgevingsplan) en van dit tijdelijke deel maken alle nu bestaande bestemmingsplannen deel uit. Een nieuw Omgevingsplan, dat voor de hele gemeente geldt, moet zijn vastgesteld op 1 januari 2030.

Dit raadsvoorstel heeft betrekking op drie onderdelen binnen het samenhangende systeem dat in ontwikkeling is. Namelijk op:

- Het afwijken van het omgevingsplan door het college met een omgevingsvergunning:
 - Voor welke categorieën daarvan wenst de raad het adviesrecht?
 - Voor welke categorieën daarvan stelt de raad participatie verplicht?
- Het wijzigen van het omgevingsplan:
 - Zijn er situaties (en welke dan) waar de raad het vaststellen van het Omgevingsplan aan het college wil delegeren?



Het raadsvoorstel dat nu voorligt is een vervolg op:

- de presentatie die mevrouw T. van der Schoot op 15 mei 2023 heeft gehouden over de impact van de Omgevingswet; specifiek met betrekking tot de positie van de raad (informerend);
- de presentatie op 26 juni 2023 voor de commissie ruimte (beeldvormend)
- de toegezonden informatie aan de raad op haar verzoek omtrent eerdere besluitvorming van de raad over de Verklaring van geen bedenkingen, voorbeelden en lijst aangevraagde afwijkingen;
- de toezending van de informatie waarop de toezegging van de portefeuillehouder betrekking heeft namelijk:
 - Aantallen van afwijkingen;
 - Procedures om af te wijken
 - Hoe is bevoegdheid daarbij geregeld.
- Vergelijking met voorbeelden Notitie VNG Nieuwe bevoegdheden bij de buitenplanse omgevingsplanactiviteit en participatie n.a.v. oordeelsvorming

Eerdere besluitvorming/behandeling

5 juli 2021 beeldvormende vergadering over participatie

3 oktober 2022: beeldvormende vergadering commissie ruimte

15 mei 2023 beeldvormende vergadering commissie ruimte

26 juni 2023 beeldvormend commissie ruimte

4 september 2023 oordeelsvormende commissie ruimte

Wat willen we bereiken

Met dit voorstel leggen we vast wat voor de inwerkingtreding nodig is, hierna blijven we de samenhang ontwikkelen zodat de raad steeds meer in de door haar gewenste positie komt.

1. Adviesrecht raad

Argumenten

1.1 Bij de voorgestelde lijst van categorieën behoudt de raad dezelfde mate van invloed.

De voorgestelde lijst - die zich onder bijlage 1 bevindt - is een positieve omdraaiing van de bestaande Verklaring van geen bedenkingen. Binnen de bestaande wetgeving immers was het college alleen bevoegd om af te wijken van het bestemmingsplan op grond van:

- Binnenplanse bevoegdheid tot afwijken (verleend in het bestemmingsplan);
- de kruimelgevallenregeling (wet);
- op grond van de lijst die is aangewezen onder de Verklaring van geen Bedenkingen (raadsbesluit).



De Omgevingswet echter kent het college de bevoegdheid toe om omgevingsvergunningen te verlenen en zonder meer af te wijken van het omgevingsplan. Alleen in die gevallen waarbij de raad zich het Adviesrecht heeft voorbehouden, is het advies van de raad nodig. Daarbij komt ook dat de kruimelgevallenregeling niet meer nodig is vanaf 1 januari 2024 omdat de termijn standaard naar 8 weken gaat.

1.2 De bestaande situatie: de kaders, enkele voorbeelden, procedures.

De raad heeft met twee achtereenvolgende raadsbesluiten de huidige categorieën aangewezen waarvoor geen Verklaring van geen bedenkingen van de raad nodig is. De volgende stukken zijn als vervolg op de presentatie van 15 mei 2023 al toegezonden aan de commissie Ruimte van de raad, namelijk:

- Eerdere raadsbesluiten en voorstellen
- Actuele lijst Vvgb
- Voorbeelden.

Ook heeft de raad informatie ontvangen over de toegepaste afwijkingen van het bestemmingsplan:

- Aantal (geactualiseerd);
- Karakter van veel van die afwijkingen;
- Bestaande procedures "afwijken van het bestemmingsplan" (wordt: Omgevingsplan)
- De bevoegdheidsverdeling.

Ten slotte heeft de raad op 4 september in de Commissie Ruimte verzocht om een vergelijking met een recent verschenen notitie van de VNG. De hierin opgenomen lijst betreft nadrukkelijk een lijst van voorbeelden, die geen aanleiding geeft tot aanpassing van voorliggend voorstel, zie hiervoor bijlage 4.

Het voortzetten van de bestaande situatie wordt passend geacht, nu deze de afgelopen jaren niet heeft geleid tot een discussie over waar de raad bedenkingen zou hebben gehad.

Ook gezien de wenselijke en lopende ontwikkelingen binnen kaders die door de raad al zijn vastgesteld, wordt het handhaven van de bestaande situatie passend geacht. Dit betekent onder de Omgevingswet een omdraaiing van de bestaande lijst in positieve zin.

1.3 Een neutrale overgang op dit moment is in overeenstemming met de doelen en gedachtes van de omgevingswet.

Eén van de verbeterdoelen van de Omgevingswet is een snellere en betere besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving. Hierbij past een procedure die in balans is met het gewenste niveau van invloed en snelheid. De Omgevingswet is gericht op beleidssturing door richtinggevend beleid vooraf dmv de Omgevingsvisie en programma's. De raad stelt deze kaders en richtinggevende keuzes vast en controleert of de doelen worden behaald.

1.4 Een neutrale overgang en latere evaluatie is ook in lijn met de Implementatie strategie.

De raad van Geldrop-Mierlo heeft zich uitgesproken voor de volgende strategie van de implementatie van de Omgevingswet; van: onderscheidend naar vernieuwend. Om de opstap te maken naar vernieuwend is het uitgangspunt van een neutrale overgang passend.



De actuele situatie is daarbij het uitgangspunt. De ontwikkeling van het adviesrecht voor de toekomst kan vervolgens gelijke tred houden met de verdere implementatie van de Omgevingswet.

Wanneer er namelijk – naast de Omgevingsvisie- ook sprake is van vastgestelde programma's, is in de toekomst de vraag relevant in welke mate de raad nog behoefte heeft aan het Adviesrecht. De praktijk bijvoorbeeld nu is al, dat nieuwe initiatieven bij binnenkomst worden getoetst aan de doelen van de Omgevingsvisie. Aangevuld met concrete programma's zullen de kaders nog duidelijker worden. Evaluatie van de werking van het Adviesrecht in samenhang met ontwikkeling van de instrumenten is noodzakelijk bij de verdere implementatie. Denkbaar zou bijvoorbeeld zijn dat het Adviesrecht in de toekomst dan alleen nog zou gelden bij afwijking van Omgevingsvisie en Programma.

1.5 Het is belangrijk om de lijst compact te houden.

Het Adviesrecht van de raad moet altijd gemotiveerd zijn. Uiteindelijk gaat het er om of er bij het afgewogen besluit sprake is van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.

Een afwijkend advies van de raad kan alleen in stand blijven bij een goede motivatie.

Planning is voorts noodzakelijk om het Adviesrecht goed te kunnen uitoefenen.

Alle omgevingsvergunningen worden met de reguliere procedure (8 weken) behandeld.

Wanneer er een advies van de raad nodig is, dan is dit op zich zelf nog geen reden voor verlenging van de termijn. Het is dus noodzakelijk om afspraken te maken met elkaar op welke wijze het adviesrecht van de raad effectief kan worden uitgeoefend. Daarbij kan gedacht worden aan een kennisneming door de raad in het informele proces (aan de voorkant). Tegelijk zal de raadsacyclus (agenda) en de formele vergunningenprocedure met elkaar moeten worden afgestemd om de termijn te kunnen halen.

Kanttekeningen

1.1 De raad neemt geen besluit voor 1 januari 2024

Als de raad geen besluit neemt over welke zaken zij advies wil uitbrengen, dan is na 1 januari 2024 het college zonder meer bevoegd om met omgevingsvergunningen af te wijken van het omgevingsplan. Het is voor dit moment aan te raden de huidige situatie te handhaven tot de gehele systematiek in functie is en een nieuw weloverwogen besluit genomen kan worden.

1.2 De raad kan het aantal gevallen -waarin zij bindend wil adviseren- uitbreiden

De raad zal dan een nieuwe verdeling moeten aanbrengen voor welke zaken zij bindend wil adviseren.

Daarbij zal een grens moeten worden gezocht voor welke afwijkingen van het Omgevingsplan de raad wil adviseren. Het scala aan afwijkingen van het omgevingsplan is immers zeer divers van aard en omvang. Iedere afwijking van het Omgevingsplan wordt in principe binnen de reguliere termijn van 8 weken vergund.



2. Verplichte participatie

2.1 Het aanwijzen van categorieën van gevallen beantwoordt aan het doel van de Omgevingswet.

Het doel van de Omgevingswet is dat zij wil stimuleren tot participatie (art 7.4 Ow). Bij de omgevingsvisie en het omgevingsplan is participatie een wettelijk motivatie vereiste. Bij de Omgevingsvergunning echter is participatie opgenomen als een aanvraagvereiste. Namelijk een verplichting om bij de indiening van de aanvraag te vermelden OF aan participatie is voldaan en zoja wat daarmee is gedaan. Er kan slechts sprake zijn van een plicht tot participatie als een raad (dus op lokaal niveau) heeft bepaald voor welke gevallen van afwijkingen van het Omgevingsplan zij dat wenselijk acht. Neemt de raad dit besluit niet, dan is bij geen enkele afwijking van het Omgevingsplan participatie verplicht.

2.2 Deze lijst is een opsomming die recht doet aan de lokale situatie.

De raad heeft op 5 juli 2021 tijdens een commissievergadering een presentatie mbt de participatie gehad. Uit de inbreng van de raad is de volgende tendens meegenomen:

- In zo ruim mogelijke mate tot participatie verplichten; eventueel bij alle afwijkingen;
- De uitdrukkelijke wens tot maatwerk van de toe te passen participatie.

De volgende lijn is daaruit meegenomen:

De raad wil dus uitdrukkelijk de belangen van bestaande belanghebbenden in kaart brengen in relatie tot het belang van de initiatiefnemer, waarbij de intensiteit van de participatie in verhouding moet zijn met de impact van het initiatief.

Het college heeft met het vaststellen van een Leidraad participatie gezorgd voor sturing aan de voorkant. Deze Leidraad is nu verder in ontwikkeling om te komen tot een publieksleidraad. De Leidraad geeft een methode waarbij de intensiteit van de participatie kan worden ingeschat; namelijk afhankelijk van de impact van het initiatief. Daarnaast geeft de leidraad ideeën en suggesties voor het uitvoeren van de participatie en de verslaglegging/terugkoppeling daarvan. Ofschoon participatie op dit moment niet verplicht is, stimuleert de gemeente nu over het algemeen al de initiatiefnemer tot participatie.

Het voorstel verplichte participatie is tot stand gekomen met gebruikmaking van voorbeelden van andere gemeenten. Tijdens de oordeelsvormende behandeling op 4 september heeft de commissie verzocht om een vergelijking met een recent verschenen notitie van de VNG. De hierin opgenomen lijst betreft een lijst van voorbeelden die geen aanleiding geeft tot aanpassing van voorliggend voorstel, zie hiervoor bijlage 4. Het voorstel verplichte participatie - die als bijlage 2 is bijgevoegd- sluit aan op de schaal van ontwikkelingen binnen



de gemeente Geldrop-Mierlo. De lijst beoogt ook een bepaalde schifting aan te brengen in initiatieven met een zekere impact voor andere belanghebbenden.

Kanttekeningen

2.1 De raad kan overwegen om voor alle buitenplanse omgevingsplan activiteiten participatie verplicht te stellen.

De vraag is of het juridisch gezien mogelijk is om dit in zijn algemeenheid te besluiten. De Omgevingswet bepaalt namelijk : "voor gevallen van activiteiten". (artikel 16.55 lid 7 Ow). Het is dus nog niet zeker of er al of niet concrete gevallen moeten worden aangewezen. Vooralsnog zijn er ook gemeentes die alle buitenplanse Omgevingsplan activiteiten voor verplichte participatie in aanmerking laten komen en afwachten wat er in de toekomst door jurisprudentie of digitale structuur noodzakelijk zal blijken.

3. Delegatie

Argumenten

3.1. De delegatie is beperkt tot precies omschreven situaties.

De gemeenteraad stelt het omgevingsplan vast. Hij kan deze bevoegdheid voor delen van het omgevingsplan delegeren aan het college van burgemeester en wethouders (artikel 2.8 Omgevingswet). Dit betekent dat het college deze taak mag uitvoeren in door de raad aangewezen gevallen. De raad blijft uiteraard de kaderstellende en controlerende taak behouden. De huidige wetgeving kent geen delegatie; er zijn dus nog geen ervaringen met delegatie.

Wel kan op dit moment al enige maatstaf meegegeven worden: de delegatie moet voldoende concreet en objectief bepaalbaar zijn. Het voorstel voldoet zoveel mogelijk daaraan.

De gevallen alsmede hun toelichting zijn genoemd in bijlage 3.

3.2 De voorgestelde lijst past bij de doelen van de Omgevingswet.

Met delegatie in de gevallen 4 en 5 van de lijst blijft de bestaande feitelijke bevoegdheidsverdeling in stand. Dit is een neutrale overgang. Hiermee wordt namelijk geanticipeerd op het verval van de bevoegdheid tot wijziging of de verplichting tot uitwerking die het college nu al heeft in bestemmingsplannen. Bijvoorbeeld in het Inbreidingsplan woongebieden Geldrop-Mierlo- en het daarop gebaseerde uitwerkingsplan Talingstraat noord-zuid.

Door de Omgevingswet verdwijnen deze binnenplanse uitwerkings- en wijzigingsbevoegdheden uit het tijdelijke omgevingsplan immers.

Als het gaat om de Omgevingswet zijn er enkele zaken die om praktische redenen zijn te delegeren. Met praktisch wordt bedoeld dat er zaken sneller afgehandeld kunnen worden of dat voorkomen wordt dat zaken dubbel worden gedaan. Dit past ook bij één van de doelen van de Omgevingswet, namelijk een snellere dienstverlening. Het gaat hierbij slechts om aanpassingen van het omgevingsplan die geen betrekking hebben op de kaderstellende taken van de raad; namelijk: wegens het vertalen van verleende omgevingsvergunningen, verbeteren van omissies, schrijffouten, herstel van foutieve verwijzingen, aanpassingen op grond van veranderende wetgeving.



3.3 Een neutrale overgang en latere aanpassing na evaluatie is ook in lijn met de Implementatie strategie.

De raad van Geldrop-Mierlo heeft zich uitgesproken voor een strategie van de implementatie van de Omgevingswet; namelijk van: onderscheidend naar vernieuwend. Om de opstap te maken naar vernieuwend is het uitgangspunt van tenminste een neutrale overgang passend. Eventuele aanpassing van de delegatie is mogelijk na evaluatie daarvan in samenhang met de verder ontwikkelde instrumenten.

In enkele voorbeelden van andere gemeentes wordt bijvoorbeeld ook nog delegatie van het nemen van een voorbereidingsbesluit genoemd.

Kanttekening

3.1 Er is geen ervaring met delegatie onder de huidige wetgeving.

Delegatie is nieuw. Het is daarom passend om bij de bestaande feitelijke bevoegdheidsverdeling te blijven. Een toevoeging van administratieve aanpassingen of waarin al een besluit genomen is, zou passend zijn in de gedachte van de Omgevingswet.

3.2 De raad neemt geen besluit tot delegatie.

Als de raad niet besluit tot delegatie, dan komen de volgende onderdelen van omgevingsplannen voor vaststelling door de raad in aanmerking:

- Waar in het tijdelijke omgevingsplan sprake is van uitwerkingsplannen;
- Waar in het tijdelijke omgevingsplan sprake is van wijzigingsplannen;
- aanpassingen aan het omgevingsplan wegens het vertalen van verleende omgevingsvergunningen,
- verbeteren van omissies, schrijffouten, herstel van foutieve verwijzingen

Wat gaan we daarvoor doen

Randvoorwaarden

Voor het adviesrecht raad: opname in informele en formele werkproces in afstemming met de raad/ griffie

Planning

Communicatie

Intern: collega's informeren

Extern: publiceren van besluiten

Uitleg op de website

Wat mag het kosten

Nvt

**Duurzaamheid**

nvt

Burgerparticipatie

Wel effect op burgerparticipatie

Evaluatie

In afstemming met de raad/griffie afspraken maken over evaluatie.

Bijlagen:

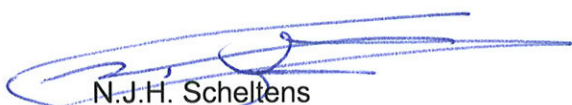
Bijlage 1: lijst van categorieën Adviesrecht raad

Bijlage 2: lijst van categorieën verplichte participatie bij een buitenplanse omgevingsplan activiteit

Bijlage 3: lijst van gevallen voor delegatie

Bijlage 4: Memo en Notitie VNG ' Nieuwe bevoegdheden bij de buitenplanse omgevingsplanactiviteit en participatie'

Geldrop, 31 oktober 2023



N.J.H. Schellens
Secretaris



J.C.J. van Bree
burgemeester