Raadsvoorstel

Onderwerp **Zaakid**	Besluitvorming over bevoegdheden in het kader van de Omgevingswet 2024-078236
Auteur	Marieke van Aubel +31793469476 M.C.van.Aubel@zoetermeer.nl
Gemeentesecretaris	Huykman, B.J.D.
Afdelingshoofd	Worp R.M.G.R. van de (Ronald)
Portefeuillehouder	Wethouder Weerwag
Medeverantwoordelijke(n)	

Uiterste behandeldatum (+ reden)	
Programma(s)	Programma 7 Inrichting van de stad
Eerdere besluitvorming	Raadsvoorstel Plan van Aanpak Omgevingsplan Zoetermeer d.d. 30 mei 2022
Samenvatting	De wetgeving rond de milieueffectrapportage (hierna: mer) is vanwege de inwerkingtreding van de Omgevingswet aangepast. In de Omgevingswet is bijvoorbeeld niet meer expliciet opgenomen dat het college een mer-beoordelingsbesluit kan nemen. Om onduidelijkheid weg te nemen en de mer-procedure weer in lijn te brengen met de bestaande praktijk, is een mandaat- en machtigingsbesluit nodig van de gemeenteraad. Verder biedt de Omgevingswet de mogelijkheid om delen van het vaststellen van het omgevingsplan (opvolger van onder andere het bestemmingsplan) te delegeren aan het college. Dit geldt ook voor het vaststellen van een voorbereidingsbesluit. Voorgesteld wordt om van deze mandaat-, machtigings- en delegatiemogelijkheden gebruik te maken, zodat de meer procedurele onderdelen en voorbereidingsbesluiten kunnen worden afgedaan door het college. Dit maakt een efficiëntere besluitvorming mogelijk.
Bijlagen	

Raadsbesluit

Raadsvoorstel Besluitvorming over bevoegdheden in het kader van de Omgevingswet
2024-078236

De raad van de gemeente Zoetermeer;
Gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders van 16 september 2024

Gelet op het bepaalde in Afdeling 10.1.1 en Afdeling 10.1.2 van de Algemene wet bestuursrecht,

besluit

1. Het college van burgemeester en wethouders mandaat te verlenen tot het nemen van een mer-beoordelingsbesluit, zoals bedoeld in de artikelen 16.34, 16.36 en 16.43 van de Omgevingswet.
2. Het college van burgemeester en wethouders te machtigen tot het verrichten van feitelijke handelingen met betrekking tot de mer-procedure als bedoeld in de artikelen 16.36, 16.37, 16.38, 16.39, 16.46 en 16.47 van de Omgevingswet.
3. De bevoegdheid tot het vaststellen van delen van het omgevingsplan, zoals bedoeld in de artikelen 2.4 en 2.8 van de Omgevingswet, aan het college van burgemeester en wethouders te delegeren in de volgende gevallen:
   - het in overeenstemming brengen van het omgevingsplan met verleende omgevingsvergunningen (artikel 4.17 van de Omgevingswet);
   - tekstuele/redactionele correcties;
   - het actualiseren van verwijzingen naar vastgesteld gemeentelijk beleid;
   - het in overeenstemming brengen van het omgevingsplan met veranderende wetgeving op onderdelen waarover de gemeente geen inhoudelijke beleidsvrijheid heeft.
4. De bevoegdheid tot het nemen van een voorbereidingsbesluit, zoals bedoeld in artikel 4.14 van de Omgevingswet, te delegeren aan het college van burgemeester en wethouders.

Over dit besluit geen referendum mogelijk te maken, omdat het een organisatorische aangelegenheid van de raad betreft. Dit besluit treedt in werking de dag na de bekendmaking daarvan.

Aldus vastgesteld in de openbare vergadering van de raad op 25 november 2024

de griffier, de voorzitter,

drs. R. Blokland MCM drs. M.J. Bezuijen

Toelichting

Probleemstelling en kader

Inleiding
De wetgeving rond de milieueffectrapportage (hierna: mer) is vanwege de inwerkingtreding van de Omgevingswet aangepast. In de Omgevingswet is bijvoorbeeld niet meer expliciet opgenomen dat het college een mer-beoordelingsbesluit kan nemen. In het concept-wetsvoorstel Omgevingswet werd nog wel het bestuursorgaan dat bevoegd is tot het voorbereiden van een plan of programma expliciet genoemd. Maar de Afdeling advisering van de Raad van State vond het wettechnisch niet zuiver dat het voorbereidende bestuursorgaan onder bevoegd gezag werd geschaard. De wetgever heeft daarom de wettekst aangepast. Dit heeft tot gevolg dat de meeste gemeenten nu een mandaat- en machtigingsbesluit voorleggen aan de gemeenteraad om de procedure weer in lijn te brengen met de praktijk. Hierdoor wordt onnodige vertraging van stedelijke ontwikkelingsprojecten voorkomen.

Met de inwerkingtredig van de Omgevingswet is het bestemmingsplan vervangen door het omgevingsplan. Het omgevingsplan heeft een bredere scope. Het gaat niet alleen om het thema ruimtelijke ordening, maar ook om andere thema's die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving (zoals: infrastructuur, bodem, natuur, water, landschap, cultureel erfgoed, etc). In het omgevingsplan kan de gemeente over meer onderwerpen regels stellen en daarbij gebruik maken van de beleidsvrijheid die de Omgevingswet biedt.
De Omgevingswet biedt de mogelijkheid om het vaststellen van delen van het omgevingsplan te delegeren aan burgemeester en wethouders. Ook het nemen van een voorbereidingsbesluit kan door de gemeenteraad gedelegeerd worden aan het college. Met een voorbereidingsbesluit kunnen nieuwe stedelijke ontwikkelingen voorkomen worden die op grond van het gemeentelijke beleid ongewenst zijn.
Voorgesteld wordt om van deze mandaat-, machtigings- en delegatiemogelijkheden gebruik te maken, zodat de meer procedurele onderdelen en voorbereidingsbesluiten kunnen worden afgedaan door het college van burgemeester en wethouders. De gemeenteraad blijft het orgaan dat de inhoudelijke (beleids)keuzes maakt.

Beoogd effect
Met dit voorstel wordt beoogd de mer-procedure weer in lijn te brengen met de praktijk en de besluitvorming efficiënter te maken.

Voorstel/keuzemogelijkheden/risico’s

1. Het college van burgemeester en wethouders mandaat te verlenen tot het nemen van een mer-beoordelingsbesluit, zoals bedoeld in de artikelen 16.34, 16.36 en 16.43 van de Omgevingswet.
2. Het college van burgemeester en wethouders te machtigen tot het verrichten van feitelijke handelingen met betrekking tot de mer-procedure als bedoeld in de artikelen 16.36, 16.37, 16.38, 16.39, 16.46 en 16.47 van de Omgevingswet.
3. De bevoegdheid tot het vaststellen van delen van het omgevingsplan, zoals bedoeld in de artikelen 2.4 en 2.8 van de Omgevingswet, aan het college van burgemeester en wethouders te delegeren in de volgende gevallen:
   - het in overeenstemming brengen van het omgevingsplan met verleende omgevingsvergunningen (artikel 4.17 van de Omgevingswet);
   - tekstuele/redactionele correcties;
   - het actualiseren van verwijzingen naar vastgesteld gemeentelijk beleid;

- het in overeenstemming brengen van het omgevingsplan met veranderende wetgeving op onderdelen waarover de gemeente geen inhoudelijke beleidsvrijheid heeft.

4. De bevoegdheid tot het nemen van een voorbereidingsbesluit, zoals bedoeld in artikel 4.14 van de Omgevingswet, te delegeren aan het college van burgemeester en wethouders.

Argumenten

1.1 Het college was onder de oude wetgeving ook bevoegd om een mer-beoordelingsbesluit te nemen.

Onder het oude recht stonden de bepalingen over de mer in de Wet milieubeheer. In deze wet stond dat onder 'bevoegd gezag' voor het mer-beoordelingsbesluit ook het voorbereidend bestuursorgaan moet worden verstaan. In de Omgevingswet ontbreekt een bepaling die expliciet regelt dat ook het voorbereidend orgaan automatisch het bevoegd gezag is.

1.2 Een formeel besluit is nodig om de bevoegdheid weer toe te kennen aan het college

In het concept-wetsvoorstel Omgevingswet werd nog wel het bestuursorgaan dat bevoegd is tot het voorbereiden van een plan of programma expliciet genoemd. Maar de Afdeling advisering van de Raad van State vond het wettechnisch niet zuiver dat het voorbereidende bestuursorgaan onder bevoegd gezag werd geschaard. De wetgever heeft daarom de wettekst aangepast. In plaats daarvan is door de landelijke wetgever een oplossing aangedragen voor het weer toekennen van de bevoegdheid aan het college. Deze oplossing is: indien een andere instantie dan het bevoegd gezag (in dit geval gemeenteraad) verantwoordelijk is voor de voorbereiding van het besluit, dan zou die instantie (in dit geval het college) via mandaat namens het bevoegd gezag kunnen optreden. Dit betekent dus dat de gemeenteraad bij het verlenen van het mandaat nog steeds het bevoegde gezag is. Alleen de uitvoering ervan wordt overgedragen aan het college.

1.3 Het besluit over de inhoud van het moederbesluit, bijvoorbeeld de omgevingsvisie of het omgevingsplan, blijft een bevoegdheid van de raad.

Het mer-beoordelingsbesluit heeft als doel vast te stellen of er wel of geen uitgebreid onderzoek gedaan moet worden naar de gevolgen van het moederbesluit voor het milieu. Dit staat los van de inhoudelijke (beleids)keuzes die gemaakt worden in bijvoorbeeld de omgevingsvisie of het omgevingsplan. Deze worden uiteindelijk gemaakt bij de vaststelling van de omgevingsvisie en het omgevingsplan. De raad behoudt deze bevoegdheid onverkort.
Bovendien zijn er werkafspraken gemaakt met de raad. Op grond van deze werkafspraken zal het college bij een omgevingsplan aan het begin van het proces de raad om aandachtspunten vragen voor de verdere planvorming.

1.4 Dit zorgt voor een efficiëntere besluitvorming.

De gemeenteraad hoeft geen apart besluit te nemen over de voorbereiding van het omgevingsplan of de omgevingsvisie. Dit kan hij overlaten aan het college. Daarmee kan sneller een mer-beoordelingsbesluit genomen worden.

2.1 De feitelijke voorbereiding van besluiten hoort bij het college .

Voor het doorlopen van de mer-procedure moeten verschillende feitelijke handelingen verrichten worden. Het gaat onder andere om het laten opstellen van een milieueffectrapport, het raadplegen van bestuursorganen en instanties over de reikwijdte en detailniveau en het inwinnen van advies bij de Commissie voor de milieueffectrapportage. Dergelijke feitelijke handelingen worden normaal gesproken altijd door het college uitgevoerd.

2.2 Het is praktisch onwerkbaar deze handelingen door de gemeenteraad te laten uitvoeren.

De feitelijke handelingen in het kader van de mer-procedure zijn lastig door de gemeenteraad uit te voeren. Het gaat bijvoorbeeld om het versturen van brieven of mails waarin de gemeente vraagt om advies aan andere partijen. Dit zou veel tijd en inzet vragen van de gemeenteraad.

2.3 Dit is nodig om een juridische discussie te voorkomen.
Op grond van artikel 160, lid 1, sub b, Gemeentewet is het college bevoegd voorbereidingshandelingen te verrichten voor besluiten die door de gemeenteraad genomen moeten worden. In de Omgevingswet wordt echter in de artikelen die betrekking hebben op de mer-procedure alleen de term bevoegd gezag gebruikt. In de Omgevingswet is geen uitwerking gegeven aan de voorbereidende handelingen in het kader van de mer-procedure en wordt het voorbereidende orgaan, het college, niet genoemd. Om discussie te voorkomen is het verstandig expliciet te besluiten dat het college ook in het kader van de mer-procedure deze feitelijke handelingen mag uitvoeren.

3.1 Het gaat om ondergeschikte wijzigingen van het omgevingsplan.
Het delegatiebesluit heeft betrekking op ondergeschikte aanpassingen van het omgevingsplan. Het gaat om het verwerken van al verleende omgevingsvergunningen, het doorvoeren van redactionele wijzigingen (bijvoorbeeld de nummering van artikelen of hoofdstukken) en het in overeenstemming brengen van het omgevingsplan aan nieuwe wet- en regelgeving. Voor deze onderdelen geldt dat de gemeente geen beleidsvrijheid heeft. Er hoeven dus geen inhoudelijke keuzes gemaakt te worden. Voor wijziging van het omgevingsplan dat ziet op nieuwe inhoudelijke keuzes blijft de gemeenteraad het bevoegd gezag.

3.2 Dit zorgt voor een efficiëntere besluitvorming.
De gemeenteraad hoeft geen apart besluit te nemen over ondergeschikte wijzigingen van het omgevingsplan. Dit kan hij overlaten aan het college. Daarmee worden de besluiten die de gemeenteraad moet nemen over inhoudelijke keuzes overzichtelijker, want deze zijn dan niet meer vermengd met ‘technische’ wijzigingen.

3.3 Dit is conform het Plan van Aanpak Omgevingsplan Zoetermeer.
In paragraaf 5.6 van het Plan van aanpak Omgevingsplan Zoetermeer, vastgesteld door de gemeenteraad op 30 mei 2022, is aangekondigd dat op een nader moment een voorstel aan de gemeenteraad wordt voorgelegd om gebruik te maken van de delegatiebevoegdheid. Dit met het oog op het voordeel van efficiëntere besluitvorming.

4.1 Snelle besluitvorming kan nodig zijn om ongewenste ontwikkelingen te voorkomen.
Het is belangrijk dat een voorbereidingsbesluit snel genomen kan worden. Het doel van een voorbereidingsbesluit is namelijk voorkomen dat het college van burgemeester en wethouders een omgevingsvergunning moet verlenen voor initiatieven die nog wel passen in het omgevingsplan, maar die niet meer gewenst zijn. Met een voorbereidingsbesluit worden de ongewenste mogelijkheden van het omgevingsplan bevroren. In de praktijk heeft dit betrekking op het bevriezen van regels die gelden voor specifieke locatie of een specifieke activiteit (zoals bijvoorbeeld een hyperscale datacentre). De voorbeschermingsregels worden toegespitst op de casus en zullen nooit algemeen zijn voor heel Zoetermeer. Dit laatste is ook niet mogelijk, omdat een dergelijk generiek voorbreidingsbesluit niet gemotiveerd kan worden. Door de bevoegdheid tot het nemen van een voorbereidingsbesluit te delegeren aan het college van burgemeester en wethouders kunnen ongewenste ontwikkelingen sneller voorkomen worden.

4.2 *Het besluit over de inhoud van het omgevingsplan blijft een bevoegdheid van de raad*.
Het vaststellen van een inhoudelijke wijziging van het omgevingsplan blijft een bevoegdheid van de gemeenteraad. Dus ook in deze gevallen bepaalt de gemeenteraad welke ontwikkelingen op een locatie gewenst zijn en welke niet.

4.3 Dit zorgt voor een efficiëntere besluitvorming.
De gemeenteraad hoeft geen voorbereidingsbesluit meer te nemen. Een besluit van het college van burgemeester en wethouders is genoeg. Daardoor is de doorlooptijd van een voorbereidingsbesluit sneller geworden.

Kanttekeningen
Er zijn geen kanttekeningen.

Financiën
Dit voorstel heeft geen financiële gevolgen.

Controleprotocol
Niet van toepassing.

Participatie en Communicatie
In de Participatieverordening Zoetermeer 2022 is bepaald op welke wijze particapatie verleend moet worden in het kader van de omgevingsvisie, het omgevingsprogramma en het omgevingsplan. Dit voorstel heeft hier geen gevolgen voor. Dit betekent dat in beginsel inwoners, bedrijven, maatschappelijke organisaties en andere belanghebbenden betrokken zullen worden bij het opstellen van deze documenten.

Duurzaamheid
Niet van toepassing.

Toegankelijkheid en bruikbaarheid voor gehandicapten
Niet van toepassing.

Rapportage en evaluatie
Niet van toepassing.