zaaknummer: 332806

27 september 2022

Gemeenteraad

Voorstel

Vaststellen delegatiebesluit Omgevingswet - Besluitvorming College/besluitvorming Raad

Auteur

Beknopte samenvatting
Om vanaf de verwachte inwerkingtreding - op 1 januari 2023 - slagvaardig met de Omgevingswet te kunnen werken, is besluitvorming nodig op een aantal onderdelen binnen de Omgevingswet. Afzonderlijk is een voorstel gemaakt over een lijst van gevallen waarover de raad bindend advies wil geven bij afwijkingen van het omgevingsplan met verplichte participatie. Dat geldt ook voor nadeelcompensatie. Dit voorstel gaat over het delegeren van bevoegdheden en taken van raad aan college. Met het delegatiebesluit kunnen we verder met de inrichting van de werkprocessen en uitwerking van procedures.

Besluit

Besluitpunt 1
De bevoegdheid tot het vaststellen van de volgende onderdelen van het gemeentelijke omgevingsplan te delegeren aan het college:

1. Het verwijzen naar wetten, besluiten, verordeningen, beleid en dergelijke.
2. Het stellen van nadere regels over de beoordeling van vergunningsaanvragen, de periode waarbinnen een aanvraag kan worden ingediend en de voorschriften en beperkingen die aan een vergunning verbonden zijn.
3. Het verwerken van instructieregels, instructies, gewijzigde wet- en regelgeving en eventuele andere dwingende bepalingen van bestuursorganen van andere overheden, tenzij de gemeente Westerveld of haar bestuursorganen hierover een zienswijze hebben ingediend.
4. Het toevoegen van die onderdelen uit de gemeentelijke verordeningen die de gemeente beleidsneutraal overzet naar het nieuwe omgevingsplan.
5. Het uitwerken van door de raad vastgesteld kaderstellend beleid in omgevingsplanregels, voor zover het beleid betreft waarvan de gemeenteraad heeft aangegeven dat het college bevoegd is om het betreffende beleid uit te werken.
6. Het in overeenstemming brengen van het omgevingsplan met onherroepelijke omgevings-vergunningen als bedoeld in artikel 4.17 Ow (vergunningen buitenplanse omgevingsplanactiviteiten).
7. Het aanwijzen, wijzigen en schrappen van gemeentelijke monumenten.
8. Het wijzigen van onderdelen van het tijdelijke omgevingsplan naar onderdelen van het nieuwe omgevingsplan op basis van de wijzigings- en uitwerkingsregels op grond van de Wet ruimtelijke ordening, zoals die zijn vastgelegd in bestemmingsplannen die golden op het

moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet. Dit mag ook door deze regels om te vormen tot binnenplanse beoordelingsregels.
9. Het corrigeren van verschrijvingen, verkeerde verwijzingen en inventarisatiefoutjes in het omgevingsplan.
10. Het nemen van een voorbereidingsbesluit met het oog op de voorbereiding van in het omgevingsplan te stellen regels.

Motivering

Aanleiding en context
Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet verandert er veel. Instrumenten en werkwijzen veranderen. De Omgevingswet gaat uit van een kaderstellende rol van de gemeenteraad en een uitvoerende rol van het college in het fysieke domein. In het kader van de Omgevingswet moet/kan voor een aantal onderdelen raadsbesluiten worden genomen. Dit voorstel gaat over het delegeren van bevoegdheden van de raad aan het college onder de Omgevingswet en dan met name bevoegdheden met betrekking tot het wijzigen van het omgevingsplan en het nemen van voorbereidingsbesluiten. Het voorstel is besproken met de Klankbordgroep Omgevingswet op 31 januari 2022 en 30 juni 2022. Hierbij werden de hoofdlijnen van het voorstel toegelicht. De Klankbordgroep kon zich vinden in de voorgestelde delegatie.

Beoogd resultaat
Met dit besluit wordt geanticipeerd op de inwerkingtreding van de Omgevingswet. Het geeft duidelijkheid over bevoegdheden en taken van raad en college. Door dit besluit tijdig te nemen, ontstaat tevens duidelijkheid voor de inrichting van gemeentelijke processen en uitwerking van procedures.

Argumentatie
Bij de huidige werkwijze stelt de raad bestemmingsplannen vast of geeft in sommige gevallen een verklaring van geen bedenkingen af voor een omgevingsvergunning. Beide mogelijkheden vervallen onder de Omgevingswet. Het gaat dan om het omgevingsplan en het kunnen aanpassen daarvan. Onder de Omgevingswet heeft de raad de mogelijkheid vaststelling van delen van het omgevingsplan te delegeren aan het college. Het gaat daarbij dan veelal om beperkte aanpassingen van het omgevingsplan. Het aanpassen van het omgevingsplan voor bijvoorbeeld beleidsneutrale situaties past binnen de uitvoerende rol die het college heeft met betrekking tot het omgevingsplan. Bijkomend voordeel is dat er slagvaardiger omgegaan wordt met het omgevingsplan. Bij de onderdelen binnen het delegatiebesluit is gekeken naar de huidige situatie en de toekomstige situatie. Ook is er gekeken naar andere gemeenten die inmiddels een delegatiebesluit hebben vastgesteld.
De voorgestelde te delegeren onderwerpen zijn hieronder voorzien van uitleg. In het besluit is de opsomming opgenomen en moet gelezen worden in combinatie met onderstaande toelichting op de punten.
Punt 1.
Wijzigen van (begrips)bepalingen die geen directe impact op de fysieke leefomgeving hebben raken niet aan de kaderstellende rol van de raad. Via het DSO (Digitaal Stelsel Omgevingswet) worden verschillende plannen en verordeningen van verschillende overheden voor iedereen digitaal raadpleegbaar. In al deze plannen en verordeningen worden bepalingen opgenomen. Hierbij is uniformiteit belangrijk. Echter kan dit er toe leiden dat een bepaling aangepast of toegevoegd wordt aan het omgevingsplan. Voor bijvoorbeeld een uniform begrippenkader is een Stelselcatologus en is in Drents verband een "eigen" begrippenkader opgesteld. Het is geen verplichting om deze te gebruiken. Als er bepalingen zijn die de harmonisatie ten goede komen, moeten deze ook overgenomen kunnen worden in het omgevingsplan. Daarnaast is het mogelijk dat er bepalingen in het omgevingsplan worden toegevoegd of aangepast om de 'leesbaarheid' te verbeteren of in sommige gevallen foutjes te herstellen. In al deze gevallen gaat het niet om het aanpassen of toevoegen van (begrips)bepalingen

die nadelige effecten (kunnen) hebben op de fysieke leefomgeving dan wel nadelige/ beperkende effecten tot gevolg hebben voor inwoners en initiatiefnemers of inhoudelijk besproken moet worden.

Punt 2.

Het college kan, binnen de kaders gesteld door de raad,zelf bepalen onder welke condities zij een vergunningaanvraag wil ontvangen en welke nadere eisen zij aan een vergunning stelt. In de memorie van toelichting bij de Omgevingswet wordt benadrukt dat het omgevingsplan sterk lijkt op een 'gewone' verordening. Omgevingsplanregels zijn daarom op één lijn te stellen met bepalingen in een gemeentelijke verordening. Net als bij verordeningen is het dan ook mogelijk om de bevoegdheid tot het stellen van nadere regels, dat wil zeggen bovenop de regels die de raad al in het omgevingsplan opneemt, te delegeren aan het college. Het college is bevoegd gezag als het gaat om de verlening van vergunningen. Het is dan ook passend om het college de mogelijkheid te geven door het stellen van nadere - vooral praktische - regels deze taak beter te kunnen uitvoeren.

Punt 3.

Wanneer de reden voor een wijziging van het omgevingsplan buiten de beleidsvrijheid van de raad ligt, kan de wijziging even goed en sneller door het college worden doorgevoerd.
Wet- en regelgeving wijzigt regelmatig, net als normen uit beleidsstukken en -visies, door andere inzichten, wijzigingen in normstellingen, meetmethoden, naamgeving, vervallen van wetgeving, et cetera. Dit kan er toe leiden dat normen, meetmethoden, referenties en verwijzingen (naar wetgeving) die in het omgevingsplan zijn opgenomen, aangepast moeten worden. Het betreft hier onder andere gewijzigde wet- en regelgeving van hogerhand, waar we feitelijk niets over te zeggen hebben en waar geen beleidsvrijheid meer is toegekend. Als voorbeeld van gewijzigde beleidsstukken kan gedacht worden aan de wijziging van gebieden met archeologische waarden. Uit nader archeologisch onderzoek blijkt dat de archeologische waarde op een specifieke locatie niet overeenkomt met de situatie zoals deze is vastgesteld (er zijn geen archeologische resten gevonden dus de waarde is lager). Het archeologisch beleid wordt hierop dan aangepast. Dit zijn zaken die dan ook aangepast moeten worden in het omgevingsplan. Om de procedure voor het aanpassen van het omgevingsplan in deze situaties sneller te laten verlopen ligt het delegeren van de vaststelling van het omgevingsplan op dit punt voor de hand.

Punt 4.

Beleidsneutraal overzetten van verordeningregels die zien op de fysieke leefomgeving is onderdeel van de transitieperiode en vergt geen afweging door de raad. De Omgevingswet bevat voor de gemeenteraad de verplichting om voor het gehele gemeentelijk grondgebied één omgevingsplan vast te stellen waarin regels over de fysieke leefomgeving zijn opgenomen. Deze verplichting geldt ook voor bepaalde regels over de fysieke leefomgeving die in gemeentelijke verordeningen zijn gesteld. Bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet blijven deze verordeningen gelden naast het omgevingsplan. Gemeenten moeten in de overgangsperiode tot 2029 deze verordeningen opnemen in het omgevingsplan. Aangezien deze verordeningen destijds al door de raad zijn vastgesteld, heeft inhoudelijke afweging al plaatsgevonden. De beleidsneutrale doorvertaling van de regels uit de verordeningen naar het omgevingsplan betreft puur de uitvoering en kan door het college gebeuren. Indien sprake is van een inhoudelijke beleidswijziging, blijft de raad bevoegd tot het aanpassen van het omgevingsplan.

Punt 5.

Uitwerken van kaderstellend beleid is te zien als uitvoering en dus een taak van het college. Bij kaderstellend beleid kan gedacht worden aan door de raad vastgestelde ruimtelijke visies, ruimtelijke (/stedenbouwkundige) plannen, startnotities, beleidsnota's/-visies en kaders met inbegrip van daarmee naar aard en strekking te vergelijken documenten. Deze voorbeelden zijn overigens niet uitputtend bedoeld. Het omgevingsplan bevat niet alleen regels die de ruimtelijke ordening betreffen, maar ziet op de gehele fysieke leefomgeving. Het is dan ook mogelijk om onderwerpen die in het kaderstellend beleid opgenomen zijn en de fysieke leefomgeving betreffen, indien gewenst, te vertalen naar regels in het omgevingsplan. Wanneer de raad of het college beleidsregels hebben vastgesteld die doorvertaald dienen te worden in het omgevingsplan, kan dit door het college gebeuren. Het gaat

immers om het vertalen van kaderstellend beleid waar al sprake is geweest van een inhoudelijke afweging door de raad. Een dergelijke aanpassing van delen van het omgevingsplan is aan te merken als uitvoering en daarmee ligt delegatie aan het college voor de hand. Wel dient rekening gehouden te worden met het feit dat de reikwijdte per beleidsstuk kan verschillen; er is strategisch (breed) kaderstellend beleid en er is concreet uitgewerkt beleid. Het kan dan ook voorkomen dat voor uitwerking in het omgevingsplan redelijk wat ruimte is. Het is daarom zaak dat per beleidsstuk afspraken worden gemaakt tussen college en raad over de verdere uitwerking er van. Dit wordt verankerd in college- en raadsvoorstellen, zodat bij welke beleidsaanpassing of beleidsstuk de vraag wordt gesteld of het Omgevingsplan hierop aangepast moet worden. Om die reden geldt deze bepaling enkel voor beleid dat is vastgesteld na de datum van inwerkingtreding van onderhavige regeling en niet voor eerder beleid.

Punt 6.

Vergunningen voor buitenplanse omgevingsplanactiviteiten zijn eerder al door het college beoordeeld en verleend. Ontwikkelingen worden mogelijk gemaakt door middel van een omgevingsvergunning. Een dergelijke vergunning kan ook verleend worden in afwijking van het omgevingsplan. Het college heeft de bevoegdheid (in bepaalde gevallen rekening houdend met een bindend advies van de raad) te besluiten over het verlenen van een omgevingsvergunning in afwijking van het omgevingsplan. De Omgevingswet bepaalt dat de gemeenteraad vergunningen voor afwijkactiviteiten binnen vijf jaar moet verwerken in het omgevingsplan. Als na besluitvorming op de vergunning nogmaals een besluit genomen moet worden over aanpassing van het omgevingsplan, is sprake van dubbele besluitvorming over hetzelfde onderwerp. De raad stuurt op hoofdlijnen en het vertalen van verleende omgevingsvergunningen is een administratieve handeling. Daarom leent die zich goed voor delegatie

Punt 7.

Het college is al bevoegd gemeentelijke monumenten aan te wijzen, het ligt voor de hand dat het college de aangewezen monumenten dan ook zelf in het omgevingsplan opneemt. Gemeentelijke monumenten moeten volgens de Omgevingswet in het omgevingsplan opgenomen worden. Het aanwijzen van een gemeentelijk monument is volgens de Erfgoedverordening een collegebevoegdheid. In het kader van de Omgevingswet dienen regels uit verordeningen die zien op de fysieke leefomgeving in het omgevingsplan opgenomen te worden. De bevoegdheid tot het aanwijzen van een gemeentelijk monument komt dan ook in het omgevingsplan. Voor het zover is (uiterlijk 2029) kunnen nieuwe gemeentelijke monumenten nog worden aangewezen op grond van de huidige verordening. Aangezien de bevoegdheid tot het aanwijzen van monumenten al bij het college ligt, ligt het voor de hand dat het college ook verantwoordelijk is voor het wijzigen van het omgevingsplan door het opnemen van een aangewezen monument.

Punt 8.

De bestaande wijzigingsbevoegdheden van het college zoals die nu in bestemmingsplannen zijn opgenomen, worden gecontinueerd in het omgevingsplan. In de huidige Wet ruimtelijke ordening (Wro) kan het college een bestemmingsplan wijzigen of uitwerken om een nieuwe ontwikkeling mogelijk te maken als er een wijzigingsbevoegdheid of uitwerkingsplicht met daarbij behorende regels in het bestemmingsplan staan. De Omgevingswet kent deze wijzigingsbevoegdheid en uitwerkingsplicht niet meer. Het college kan na inwerkingtreding van de Omgevingswet dus geen wijzigingsplan of uitwerkingsplan meer vaststellen. Er is een andere mogelijkheid opgenomen in de Omgevingswet waarmee de huidige werkwijze voortgezet kan worden. Met behulp van de artikelen 2.8 en 22.1 van de Omgevingswet kan de bevoegdheid om delen van het omgevingsplan te wijzigen gedelegeerd worden aan het college en daarmee de werkwijze met huidige wijzigingsbevoegdheden en uitwerkingsplichten in materiële zin blijven voortbestaan onder de Omgevingswet, daar waar dat al eerder door de raad als wenselijk is aangegeven.

Punt 9.

Herstel van fouten (bijv. verschrijvingen, verkeerde verwijzingen) in het omgevingsplan is pure uitvoering. Het gaat hier om technische aanpassingen waarbij inhoudelijke besluitvorming niet is vereist. Delegatie van dit onderdeel aan het college ligt hiermee voor de hand.

Punt 10.
Als er een noodzaak is een voorbereidingsbesluit te nemen, is het meestal belangrijk dat er snel gehandeld kan worden. Net zoals nu in de huidige Wro is een voorbereidingsbesluit een verklaring dat een wijziging van het omgevingsplan wordt voorbereid, waarmee een aanhoudingsplicht geldt voor bouw- en aanlegactiviteiten. Hierdoor wordt voor het gebied waarvoor het besluit wordt genomen de bestaande situatie als het ware tijdelijk bevroren totdat het omgevingsplan is gewijzigd. Met het nemen van een voorbereidingsbesluit wordt voorkomen dat een initiatiefnemer kort voor aanpassing van het omgevingsplan bewust een vergunningaanvraag indient die in strijd is met de voorgenomen aanpassing. De noodzaak tot het nemen van een voorbereidingsbesluit komt niet vaak voor, maar wanneer dit nodig is, is het belangrijk dat er snel gehandeld kan worden. Gelet op de vergaderfrequentie van de raad in relatie tot die van het college en de daarbij horende aanlevertermijnen, kan het college hierin sneller acteren. Om die reden is in de Omgevingswet een delegatiemogelijkheid opgenomen voor de bevoegdheid tot het nemen van een voorbereidingsbesluit (artikel 4.14 Ow). De achterliggende gedachte van de wetgever is hierbij geweest dat het college een omgevingsplan voorbereidt en daarmee dan ook goed in staat is om op een effectieve wijze een voorbereidingsbesluit te nemen.

Duurzaamheid en maatschappelijk verantwoord werken
Het is voorstel is een meer juridisch noodzakelijk en wenselijk voorstel. In het kader van dienstverlening is het belangrijk dat termijn en doorlooptijden zo kort mogelijk gehouden kunnen worden.

Effect op het Minimabeleid
N.v.t.

Kanttekening en risico's
Over de inwerkingtreding van de Omgevingswet is het nodige te doen. Dit heeft met name te maken met de techniek/DSO (Digitaal stelsel omgevingswet). De stand van zaken is nu dat in oktober 2022 wordt bepaald of en hoe de Omgevingswet daadwerkelijk op 1 januari 2023 in werking treedt. Door geen datum te noemen in het besluit, zijn er geen juridische risico’s. Gemeenten zijn druk doende om klaar te zijn voor 1 januari 2023. In Westerveld is het projectteam Omgevingswet bezig met de invoering van de Omgevingswet.
De Omgevingswet geeft nauwelijks beperkingen aan de delegatiebevoegdheid voor het vaststellen van delen van het omgevingsplan door het college. De wet zegt alleen dat het moet gaan om ‘delen van het omgevingsplan’. Dit betekent dat een beperktere of verdergaande toepassing van de delegatiebevoegdheid mogelijk is. Op dit ogenblik speelt bij de Raad van State een geschil over de delegatiebevoegdheid van de raad. De Conclusie van de Advocaat-Generaal is al bekend, de uitspraak van de Raad van State volgt nog. Mogelijk geeft die uitspraak aanleiding om dit besluit te wijzigen. Wij kiezen er op dit moment voor om de huidige wijzigingsbevoegdheden zo neutraal mogelijk te vertalen in een delegatiebesluit. Bij de verdere uitwerking van het omgevingsplan wordt nog bekeken of en in hoeverre inperking of uitbreiding wenselijk is. Ervaringen uit de praktijk worden hierin meegenomen.

Aanpak/uitvoering en communicatie
Samen met het voorstel adviesrecht bopa en nadeelcompensatie is dit voorstel voorbereidend op de invoering van de Omgevingswet. Het bestaande delegatiebesluit wordt aangevuld met dit besluit specifiek voor de Omgevingswet. Onderdelen uit het bestaande delegatiebesluit die o.a. de Wro en Wabo raken, komen met de invoering van de Omgevingswet automatisch te vervallen.

Integrale advisering
N.v.t.

Duiding integrale advisering
Overleg projectteam Omgevingswet
Overleg JZ

Evaluatie
Een jaar na inwerkingtreding van de Omgevingswet wordt de werking en de behaalde resultaten met betrekking tot de gedelegeerde bevoegdheden gëevalueerd. Indien nodig of gewenst wordt een voorstel gedaan voor een aangepast besluit.

Kosten, baten, dekking
N.v.t.