Aan de gemeenteraad

RAADSVOORSTEL

Omgevingswet - Adviesrecht, participatie en delegatie

KORTE SAMENVATTING

Onder de Omgevingswet ligt de bevoegdheid tot het verlenen van omgevingsvergunningen bij het college van B&W. Dit is ook zo onder de huidige wetgeving.
Als plannen niet passen binnen het bestemmingsplan, kan het college middels een binnenplanse afwijking of een zogenaamde kruimelgevallenregeling medewerking verlenen. Lukt dit niet via één van de twee procedures, dan kan het mogelijk via een uitgebreide procedure op grond van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo).
Onder de huidige wetgeving dient de gemeenteraad (hierna: raad) dan instemming te verlenen voor deze uitgebreide procedure. De raad geeft dan de zogenaamde verklaring van geen bedenkingen af. Dit geldt in beginsel voor alle plannen met een uitgebreide procedure.
Om de procedures en doorlooptijden werkbaar te houden heeft uw raad op 26 maart 2013 de “Lijst verklaring van geen bedenkingen 2013” vastgesteld. Plannen die niet op deze lijst staan, kunnen door het college worden afgehandeld en hebben dus geen verklaring van geen bedenkingen van de raad nodig.
Onder de Omgevingswet is het precies omgekeerd. De raad wijst vooraf de gevallen aan waarin wel een bindend advies van de raad nodig is (vergelijkbaar met de verklaring van geen bedenkingen) en de raad dus gebruik maakt van zijn adviesrecht. Voor de niet-aangewezen gevallen vervalt het adviesrecht en kan het college de omgevingsvergunning afhandelen zonder advies van de raad. Als de raad besluit géén lijst vast te stellen, dan is enkel het college van B&W bevoegd.

Dit raadsvoorstel bevat het document dat voorziet in het bepalen van de categorieën van gevallen waarin de raad gebruik wil maken van zijn adviesrecht alsmede in het benoemen van gevallen waarbij participatie verplicht is bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten. In de gevallen waarin de raad gebruik wil maken van zijn adviesrecht stellen wij tevens voor de uitgebreide procedure van toepassing te verklaren.
Verder voorziet dit voorstel in het delegeren van de bevoegdheid om het omgevingsplan te wijzigen aan het college van burgemeester en wethouders voor zover het betreft de vertaling van verleende omgevingsvergunningen of anderszins wijzigingen waarbij geen sprake is van (inhoudelijke) beleidswijzigingen.

Het proces voor het opstellen van dit document is doorlopen samen met de raadswerkgroep Omgevingswet. Van elke fractie is één raadslid vertegenwoordigd in deze werkgroep. De raadswerkgroep heeft ingestemd met dit document.

TOELICHTING

AANLEIDING

Op 1 januari 2024 treedt de Omgevingswet in werking. Het doel van de Omgevingswet is o.a. het creëren van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving voor inwoners, het vereenvoudigen van bestaande wet- en regelgeving en het stimuleren van participatie. De Omgevingswet kent diverse kerninstrumenten, waarvan de omgevingsvisie en het omgevingsplan in verband met de kaderstellende rol voor de raad van belang zijn. De omgevingsvergunning is ook een van de kerninstrumenten. Activiteiten in de fysieke leefomgeving zoals bijvoorbeeld het bouwen van woningen, realiseren van bedrijfsruimte, kappen van beschermde bomen en functiewijzigingen van een perceel of gebied kunnen vergunningplichtig zijn. Dat wil zeggen dat de betreffende initiatiefnemer een omgevingsvergunningaanvraag zal moeten indienen.
Activiteiten die niet voldoen aan de regels van het omgevingsplan of helemaal niet zijn opgenomen in het omgevingsplan worden buitenplanse omgevingsplanactiviteiten genoemd. De gemeente beoordeelt deze op grond van beleid, inhoud en omgevingswaarden en wenst mogelijk medewerking te verlenen. Vergunningverlening is een bevoegdheid van het college van burgemeester en wethouders.
Onder de huidige wetgeving moeten alle uitgebreide procedures op grond van Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo) voor een verklaring van geen bedenkingen aan de raad worden voorgelegd. Om de procedures en doorlooptijden werkbaar te houden heeft uw raad op 26 maart 2013 de “Lijst verklaring van geen bedenkingen 2013” vastgesteld. Plannen die niet op deze lijst staan, kunnen door het college worden afgehandeld en komen niet langs voor een verklaring van geen bedenkingen.
Onder de Omgevingswet is het precies omgekeerd. De raad wijst vooraf de gevallen aan waarin een bindend advies van de raad nodig is (vergelijkbaar met de verklaring van geen bedenkingen) en de raad dus gebruik maakt van zijn adviesrecht. Voor de niet-aangewezen gevallen vervalt het adviesrecht en kan het college de omgevingsvergunning afhandelen.

In dit voorstel worden de volgende onderdelen van de wet nader uitgewerkt:

- Adviesrecht van de raad bij afwijkingen van het omgevingsplan
- Verplichte participatie voor initiatiefnemers bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten
- Het van toepassing verklaren van de uitgebreide procedure voor gevallen waarin de raad gebruik wenst te maken van zijn adviesrecht
- Delegatie bevoegdheid tot het wijzigen van een omgevingsplan

De voorbereidende werkzaamheden voor het opstellen van dit document zijn uitgevoerd samen met de raadswerkgroep Omgevingswet. Van elke fractie heeft één raadslid in de werkgroep gezeten bij het opstellen van dit stuk. Alle leden van de raadswerkgroep hebben aangegeven in te kunnen stemmen met het voorliggende document.

Als uw raad het document vaststelt, dan kan dit inwerking treden op het moment dat de Omgevingswet op 1 januari 2024 rechtskracht krijgt.

MOTIVERING

In de geest van de Omgevingswet
Bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet moet het proces van vergunningverlening goed zijn georganiseerd zodat procedures sneller, overzichtelijker, transparanter en eenvoudiger worden. Onze inwoners en ondernemers moeten weten waar ze aan toe zijn en hun plannen sneller ten uitvoer kunnen brengen. Daarnaast moeten ook de verschillende rollen en bevoegdheden tussen de bestuursorganen goed zijn geregeld.

- Adviesrecht van de raad bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten

De Omgevingswet regelt onder meer de adviesbevoegdheid van de raad (hierna het bindend advies) bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten. Dit zijn initiatieven die niet passen binnen het omgevingsplan. Het bindend advies houdt in dat de raad het recht heeft om het college van B&W bindend te adviseren bij het verlenen van een buitenplanse omgevingsvergunning. De raad kan zelf bepalen of en voor welke gevallen waarin wordt afgeweken van het omgevingsplan hij een bindend advies wil geven.

Onder de huidige wetgeving mag het college van B&W, in bepaalde door de gemeenteraad vastgestelde gevallen, enkel een vergunning verlenen (met buitenplanse afwijking) als uw gemeenteraad een Verklaring van geen bedenkingen (Vvgb) heeft afgegeven. Onder de Omgevingswet is het precies omgekeerd. De gemeenteraad wijst vooraf gevallen aan waarin een bindend raadsadvies nodig is om af te wijken van het omgevingsplan (art. 16.15a lid b onder 1 Omgevingswet). Als uw raad geen lijst vaststelt, is enkel het college bevoegd.
Vanaf 1 januari 2024 bestaat het tijdelijke omgevingsplan uit: alle huidige bestemmingsplannen en wijzigingsplannen, de bruidsschat en hoofdstuk 3 van de Algemene verordening.
Voor de niet-aangewezen gevallen vervalt het adviesrecht; dan gaat uw raad er niet meer over. Als de raad een negatief advies geeft, dan mag het college van B&W de omgevingsvergunning niet verlenen.

In de praktijk
Inhoudelijk wordt er verwezen naar hoofdstuk 3 van bijlage 1. Hierin zijn de betreffende categorieën opgenomen. Concreet betekent dit, dat als een aanvraag onder één van deze negen artikelen valt, uw raad een advies aan het college van B&W dient te geven over de aanvraag.

- Gevallen waarbij participatie verplicht is bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten

Participatie is een belangrijk onderdeel van de Omgevingswet. Als een initiatief past binnen het omgevingsplan of wordt toegestaan met een binnenplanse afwijking, dan is participatie voor de initiatiefnemer zeer aan te bevelen, maar niet verplicht. Bij het opstellen van het omgevingsplan is immers al geparticipeerd.

Op het moment dat een vergunning wordt verleend buiten de regels van het omgevingsplan om (buitenplanse omgevingsplanactiviteiten) dan is participatie ook niet verplicht, tenzij de raad dit wel verplicht stelt. De raad kan daarvoor vooraf categorieën aanwijzen: valt het initiatief in een van deze categorieën dan moet de initiatiefnemer dus participeren (art. 16.55 lid 7 Omgevingswet). De initiatiefnemer moet in deze gevallen aangeven hoe de belangen van de omgeving zijn meegenomen in het plan. Met andere woorden: hoe participatie heeft plaatsgevonden en wat deze heeft opgeleverd.
Participatie is, volgens de Omgevingswet, vormvrij. Dat wil zeggen dat de initiatiefnemer de invulling zelf mag bepalen. De gemeente kan initiatiefnemers wel stimuleren en aansporen om hun best te doen om de omgeving te betrekken bij plannen in de buurt. Daarvoor heeft de gemeente een handreiking opgesteld. Deze is voor initiatiefnemers op de website van de gemeente te bekijken. Voor de volledigheid is deze bijgevoegd (zie bijlage 2). Deze handreiking wordt steeds bijgehouden en waar nodig geactualiseerd als er nieuwe mogelijkheden, voorbeelden e.d. zijn.
Het college van B&W neemt deze informatie mee bij de besluitvorming rondom de gevraagde vergunning.

In de praktijk
Inhoudelijk wordt er verwezen naar hoofdstuk 3 van bijlage 1. Hierin zijn de betreffende categorieën opgenomen. Concreet betekent het dat als een aanvraag onder één van deze negen artikelen valt, participatie verplicht is.

- Uitgebreide procedure van toepassing verklaren

In de Omgevingswet wordt de reguliere beslistermijn van acht weken de standaard voor omgevingsvergunningen. In beginsel geldt dat ook voor buitenplanse omgevingsvergunningen. Als

bindend advies noodzakelijk wordt geacht door uw raad, kan de situatie zich voordoen dat de reguliere besluitvormingstrajecten moeten worden aangepast om deze termijnen te kunnen halen. Besluitvormingstrajecten waarbij de raad betrokken is, duren in de regel immers langer dan acht weken.

Uitgebreide procedure is nodig om tot een zorgvuldige afweging te komen over een vergunningaanvraag
De reguliere procedure is het uitgangspunt in de Omgevingswet, ook voor buitenplanse omgevingsplanactiviteiten. De beslistermijn voor de reguliere procedure is acht weken. Daarna is er bezwaar en beroep mogelijk. Het bevoegd gezag kan de beslistermijn eenmalig verlengen met zes weken (art. 16.64 lid 2 Omgevingswet).

Voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit kan het bevoegd gezag de uitgebreide procedure van toepassing verklaren (afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht). Dit is wenselijk als een aanvraag bijvoorbeeld veelomvattend en complex is, waardoor de reguliere procedure niet als toereikend wordt gezien voor een zorgvuldige afweging. In de regel zal dit veelal samengaan met de keuze voor het adviesrecht.

Voor een aantal activiteiten geldt wettelijk al de uitgebreide procedure (art. 10.24 Omgevingsbesluit) zoals bijvoorbeeld bepaalde rijksmonumentenactiviteiten, bepaalde milieubelastende activiteiten, bepaalde lozingsactiviteiten, stortingsactiviteiten op zee en Natura2000-activiteiten. Ook kan een aanvrager zelf verzoeken om gebruik te maken van de uitgebreide procedure.

Concluderend kan worden gesteld dat de uitgebreide procedure wordt gevolgd voor inhoudelijke complexe aanvragen zoals opgenomen in art. 10.24 Omgevingsbesluit en/of aanvragen waarop de raad gebruik wil maken van zijn bindend adviesrecht.

Door gebruik te maken van de uitgebreide procedure is er voldoende tijd om de raad in stelling te brengen om een advies uit te brengen, heeft de initiatiefnemer meer tijd tot zijn beschikking om de verplichte participatie uit te voeren en kan de besluitvorming zorgvuldig plaatsvinden. De 26 weken die de uitgebreide procedure beslaat, biedt in dat opzicht meer comfort dan de reguliere procedure van acht weken die in beginsel van toepassing is (art. 16.65 lid 4 Omgevingswet). Temeer daar we weten dat de voorbereiding van besluitvormingstrajecten bij de gemeenteraad al circa 2 maanden in beslag nemen.

In de praktijk
Inhoudelijk wordt er verwezen naar hoofdstuk 3 van bijlage 1. Hierin zijn de betreffende categorieën opgenomen. Concreet betekent het dat als een aanvraag onder één van deze negen artikelen valt, de uitgebreide procedure van toepassing is.

- Delegatie bevoegdheid tot het wijzigen van het omgevingsplan

Na inwerkingtreding van de Omgevingswet is de raad bevoegd om een omgevingsplan vast te stellen of daarin wijzigingen in aan te brengen. In een aantal gevallen is het wenselijk om de bevoegdheid tot het wijzigen van delen van het omgevingsplan te delegeren aan het college van B&W. Hierdoor kan het college met een relatief eenvoudige procedure er voor zorgen dat de regels in het omgevingsplan actueel blijven zonder dat hiervoor telkens nieuwe raadsbesluiten voor nodig zijn die een lange voorbereidingstijd vergen. Ons voorstel is om alleen delen van het omgevingsplan te wijzigen waarbij geen sprake is van (inhoudelijke) beleidswijzigingen. Wij onderscheiden daarbij vier gevallen. Hieronder lichten wij deze gevallen toe:

- *Wijzigingen van technische aard*

Dit zijn gevallen waarin evident sprake is van fouten of omissies in het omgevingsplan, bijvoorbeeld een verschrijving, spel- of typefout. Ook het toevoegen van een ontbrekende begripsomschrijving kan hier onder vallen.

- *Wijzigingen die noodzakelijk zijn vanwege gewijzigde hogere wet- of regelgeving*
  In het omgevingsplan staan ook regels die gebaseerd zijn op wetten en regelingen van het Rijk of de provincie. Als een bepaling in zo'n wet of regeling verandert moet het omgevingsplan worden aangepast. Het gaat dan om wijzigingen waarover wij als gemeente geen eigen keuze kunnen maken.
- *Wijzigingen in de toelichting van het omgevingsplan*
  In het omgevingsplan staan artikelsgewijze toelichtingen. Bij het gebruik van het omgevingsplan kan blijken dat een toelichting over een bepaald artikel niet duidelijk genoeg is. Door het wijzigen van de toelichting te delegeren kan de toelichting van het omgevingsplan op een snelle manier worden verduidelijkt.
- *Verwerken van een verleende omgevingsvergunning nadat deze onherroepelijk is geworden*
  Bij het verlenen van een omgevingsvergunning kan afgeweken worden van de regels van het omgevingsplan. De Omgevingswet schrijft voor dat deze omgevingsvergunningen verwerkt moeten worden in het omgevingsplan. De inhoudelijke afweging om een activiteit toe te staan die afwijkt van het omgevingsplan heeft al plaatsgevonden bij het verlenen van de vergunning. In specifieke door de raad aangewezen gevallen heeft de raad hierover zelfs een bindend advies afgegeven. Als na besluitvorming op de vergunning nogmaals een besluit moet worden genomen over het wijzigen van het omgevingsplan ten behoeve van diezelfde vergunning is er sprake van dubbele besluitvorming over hetzelfde onderwerp. Dat is niet efficiënt. Wij stellen daarom voor om het verwerken van deze vergunningen in het omgevingsplan te delegeren. Dit wordt pas gedaan nadat de vergunning onherroepelijk in werking is getreden en er dus geen bezwaar- of beroepsprocedure meer loopt.

Voor de volledigheid is ook het onderdeel delegatie meegenomen als beslispunt bij het document zoals opgenomen in bijlage 1.

RELATIE MET BESTAAND BELEID EN STRATEGISCHE VISIE / INTEGRALITEIT

De Omgevingswet is een nieuwe wet die inwerking treedt op 1 januari 2024. Het adviesrecht is de 'opvolger' van de verklaring van geen bedenkingen. Specifiek worden een aantal onderdelen geregeld ten dienste van de vergunningverlening. In de omgevingsvisie en het omgevingsplan worden op de termijn de meer strategische en beleidsmatige keuzes verder uitgewerkt. Ook deze komen dan ter vaststelling naar de raad.

PROCES VAN BURGERPARTICIPATIE

Voor dit proces heeft geen burgerparticipatie plaatsgevonden. In deze gaat het om het adviesrecht van de raad. Het opstellen van het document heeft plaatsgevonden met de raadswerkgroep Omgevingswet. Van elke fractie is één raadslid afgevaardigd.

FINANCIËLE ASPECTEN

Met deze besluiten zijn geen financiële gevolgen gemoeid.

UITVOERING EN EVALUATIE

Onderhavige besluiten vinden hun grondslag in de Omgevingswet en kunnen dan ook pas in werking treden op het moment dat de Omgevingswet in werking treedt. Dit raadsvoorstel maakt onderdeel uit van een pakket van maatregelen die voor de invoering van de Omgevingswet geregeld dient te worden.
Na besluitvorming wordt e.e.a. meegenomen in de verdere implementatie van de Omgevingswet en werkwijzen en toetsingskaders vanaf 1 januari 2024.

In Gulpen-Wittem en Vaals is een soortgelijk document reeds vastgesteld. In de voorbereiding is dit op diverse onderdelen afgestemd. De raadswerkgroep heeft kennisgenomen van deze stukken.

In hoofdstuk 4 van het document is opgenomen dat in principe na twee jaar een evaluatie van de lijst zal plaatsvinden. De raad zal hierbij worden betrokken en als er aanleiding bestaat om zaken aan te passen, dan dient de raad hierover te besluiten. Indien nodig kan de evaluatie natuurlijk ook eerder plaatsvinden.

Het college van Eijsden-Margraten

De Gemeentesecretaris, De voorzitter,

Drs. M.A.G. Gerits Mr. A.P. Krijnen

RAADSBESLUIT

De raad van de gemeente Eijsden-Margraten

gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders;

gelet op de behandeling in de Dialoogvergadering Leefomgeving;

BESLUIT

1. Het document (versie 07-12-2023) adviesrecht gemeenteraad en verplichte participatie bij afwijkingen van het omgevingsplan vast te stellen, en inwerking te laten treden op 1 januari 2024.

2. De uitgebreide procedure van toepassing te verklaren op aanvragen waarvoor de gemeenteraad gebruik wil maken van haar bindend adviesrecht.

3. De bevoegdheid tot het wijzigen van het omgevingsplan te delegeren aan het college van B&W in de volgende gevallen:
- wijzigingen van technische aard
- wijzigingen die noodzakelijk zijn i.v.m. hogere wet- of regelgeving
- wijzigingen in de toelichting van het omgevingsplan
- de verwerking van een omgevingsvergunning nadat deze onherroepelijk in werking is getreden

Aldus besloten in de openbare vergadering van 12 december 2023.

De griffier,	De voorzitter,
Mr. M.G.A.J.T. Verbeet	Mr. A.P. Krijnen