



PROCEDUREBLAD BEHANDELING RAADSVORSTEL

Het college verzoekt u dit raadsvoorstel te behandelen

Onderwerp	Bevoegdheden raad & college onder de Omgevingswet
Zaaknummer	5979-2022
B&W vergadering	25 januari 2022
Agendacommissie	14 februari 2022
Raadsvergadering	10 maart 2022
Portefeuillehouder	dhr. W.J.M. (Wout) Wagenmans
Behandelend ambtenaar	Vincent Breen/ Kim Verschuren/Martijn de Winter telefoon: 0572-347853, e-mail: kim.verschuren@raalte.nl martijn.de.winter@raalte.nl
Fatale termijn(en)	Datum inwerkingtreding Omgevingswet (met de kennis van nu: 1 juli 2022)

Bijlage(n):

1. Delegatiebesluit voor het vaststellen van delen van het omgevingsplan
2. Gevallen waarin het adviesrecht van de gemeenteraad van toepassing is
3. Achtergrondinformatie over bevoegdheden en participatie onder de omgevingswet



RAADSVOORSTEL

Raadsvergadering	10 maart 2022
Zaaknummer	5979-2022
Onderwerp	Bevoegdheden raad & college onder de Omgevingswet
Portefeuillehouder	dhr. W.J.M. (Wout) Wagenmans
Voor informatie	Martijn de Winter /Vincent Breen/ Kim Verschuren telefoon: 0572-347853

Samenvatting

De Omgevingswet brengt grote veranderingen voor (vooral) het ruimtelijk domein mee. De wet kent nieuwe instrumenten, waarvan de omgevingsvisie, programma's en het omgevingsplan voor gemeenten het meest in het oog springen. Ook verandert de wijze waarop we ontwikkelingen kunnen faciliteren.

De laatste formele grote stap die we in Raalte in deze systeemverandering hebben gezet, was de vaststelling van de omgevingsvisie in 2020. Daarmee hebben we met onze samenleving op strategisch niveau de richting bepaald waarin we ons willen bewegen. In dit voorstel nemen we u mee in een tweetal besluiten die de raad kan nemen voordat de Omgevingswet in werking treedt. Deze besluiten gaan over de vraag wie bevoegd is een besluit te nemen over het verlenen van een omgevingsvergunning of het vaststellen van een omgevingsplan en het uitoefenen van bindend adviesrecht, vanaf het moment dat de wet in werking treedt. Het gaat om:

- Het vaststellen van delen van het omgevingsplan
Voorstel: het vaststellen van delen van het omgevingsplan met een uitvoerend of technisch karakter wordt aan het college gedelegeerd.
- De inzet van het bindende adviesrecht
Voorstel: de gevallen aanwijzen waarin de raad een advies aan het college geeft dat bindend is bij het verlenen van een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit.

De raad kan deze bevoegdheden naar eigen inzicht verdelen. In dit voorstel voor de bevoegdhedenverdeling is zo veel mogelijk aangesloten bij de bestaande werkwijze zoals deze op dit moment, voor inwerkingtreding van de Omgevingswet, gehanteerd wordt én bij de kaders zoals die door de raad meegegeven zijn in het rond-de-tafelgesprek van 18 november 2021.

Beslispunten

1. De bevoegdheid om delen van het omgevingsplan vast te stellen te delegeren aan het college van B&W in de gevallen zoals opgenomen in bijlage 1.
2. De in bijlage 2 opgenomen lijst vast te stellen als gevallen waarvoor advies van de gemeenteraad nodig is voor een 'buitenplanse omgevingsplanactiviteit' onder de Omgevingswet.
3. De uitgebreide voorbereidingsprocedure (afd. 3.4 Awb) van toepassing verklaren in de gevallen waarin het adviesrecht van de raad geldt.
4. Te bepalen dat dit besluit in werking treedt met ingang van de dag waarop de Omgevingswet in werking treedt.

Inleiding

Aanleiding: wat verandert er onder de Omgevingswet?

De Omgevingswet betekent grote veranderingen voor (vooral) het ruimtelijk domein. De wet kent nieuwe instrumenten, waarvan de omgevingsvisie, programma's en het omgevingsplan voor gemeenten het meest in het



oog springen. Ook verandert de wijze waarop we ontwikkelingen kunnen faciliteren. Die verandering doet bij de inwerkingtreding van de wet ook direct zijn intrede. De laatste formele grote stap die we in Raalte in deze systeemverandering hebben gezet was de vaststelling van de omgevingsvisie in 2020. Daarmee hebben we met onze samenleving op strategisch niveau de richting bepaald waarin we ons willen bewegen. In dit voorstel nemen we u mee in twee besluiten die de raad kan nemen om de bevoegdheden tussen college en raad te verdelen. Dit besluit moet zijn genomen voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet zodat we op de door u gewenste wijze ontwikkelingen kunnen blijven faciliteren. Op dit moment is de inwerkingtreding gepland op 1 juli 2022.

Verandering: verdeling bevoegdheden raad – college

Onder de Omgevingswet zijn er twee mogelijkheden om een ontwikkeling, die niet in het omgevingsplan past, te faciliteren. In beide gevallen bent u (nagenoeg) vrij om te bepalen in welke gevallen u als raad wil besluiten, of u daarover bindend advies uit wilt brengen en in welke gevallen u dit aan het college overlaat:

- Een gedeelte van het omgevingsplan wijzigen (beslispunt 1)
Actie bevoegdheden verdelen: bij het wijzigen van het omgevingsplan doet de raad dit door deze bevoegdheid (in bepaalde situaties) aan het college te delegeren. Deze delegatiemogelijkheid is min of meer de opvolger van de huidige mogelijkheid om wijzigingsbevoegdheden in het bestemmingsplan op te nemen (waarmee B&W bevoegd zijn het bestemmingsplan binnen de door de raad vastgestelde kaders te wijzigen). Bijvoorbeeld: het wijzigen van het omgevingsplan om de functie van een winkelpand te wijzigen.
- Vergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (OPA)¹ verlenen (beslispunt 2)
Actie bevoegdheden verdelen: bij de buitenplanse OPA blijft de bevoegdheid bij het college, maar kan de raad gevallen aanwijzen waarin hij bindend advies wil geven aan het college. Het college moet dit advies opvolgen. Het adviesrecht vervangt de huidige 'verklaring van geen bedenkingen' die nu bij grotere projecten vereist is. Bijvoorbeeld: de raad geeft een bindend advies op een vergunningaanvraag om 15 woningen op een vrijkomende bedrijfslocatie in Raalte te bouwen.

Achtergrondinformatie

In bijlage 3 vindt u achtergrondinformatie over onder meer de bevoegdhedenverdeling. Deze bevat ook een uitleg van een aantal begrippen. Wij merken dat deze materie behoorlijk complex is. In een presentatie hebben wij uw raad meegenomen in deze systeemverandering, zodat u een goed beeld krijgt van de context waarin we dit voorstel doen en de bestuurlijke keuzeruimte die u heeft. We bieden u dit voorstel samen aan met een voorstel over participatie onder de Omgevingswet, zodat u e.e.a. in samenhang kunt bezien.

Beoogd effect

Verdeling bevoegdheden: bestuurlijke keuzeruimte

We beogen heldere afspraken tussen raad en college te maken over de bevoegdheden onder de Omgevingswet. In het rond-de-tafelgesprek van 18 november 2021 is met de raad het gesprek gevoerd over de afbakening. In de bijbehorende bijlagen is deze afbakening overgenomen. Onderstaand wordt hier verder op ingegaan.

Twee uitgangspunten liggen ten grondslag aan dit voorstel over het adviesrecht en delegatie:

- Zo veel mogelijk aansluiten bij de huidige verdeling van bevoegdheden en de kaders zoals die door de raad zijn meegegeven;
- Plannen met een duidelijk kaderstellend karakter, projecten met een relatief grote ruimtelijke impact en ontwikkelingen die zien op woningbouw blijven de bevoegdheid van de raad of hiervoor geldt bindend adviesrecht. Projecten c.q. wijzigingen met een meer uitvoerend of technisch karakter of beperkte omvang/impact kan het college zelfstandig afdoen.

¹ Dit is een activiteit waarvoor een omgevingsvergunning vereist is, maar die niet voldoet aan de regels van het omgevingsplan. Bijvoorbeeld het bouwen van een woning die groter is dan het omgevingsplan toestaat. Het kunnen hele kleine afwijkingen zijn (bijv. een meter hoger bouwen) maar ook grote (bijv. 10 woningen).



Argumenten

1. *Vaststelling situaties waarin het college het omgevingsplan gedeeltelijk mag wijzigen*

Bijlage 1 bevat het volledige voorstel van de situaties waarin we voorstellen het vaststellen van het omgevingsplan te delegeren. Het delegatievoorstel bestaat uit de volgende onderdelen:

- **Technische aanpassingen**, zoals het herstellen van omissies en het verwerken van onherroepelijke omgevingsvergunningen.
- Wijzigingen die noodzakelijk zijn vanwege **gewijzigde hogere wet- of regelgeving**, zonder bestuurlijke afwegingsruimte.
- Bestaande **wijzigingsbevoegdheden** en uitwerkingsplannen. Het gaat hier om de bevoegdheden uit de huidige bestemmingsplannen die onder de huidige wetgeving al door het college worden afgedaan.
- Wijzigingen die betrekking hebben op **erfontwikkelingen**: projecten die passen in het geldende door de raad vastgestelde beleid voor functieverandering en/of rood voor rood in het buitengebied, met uitzondering van hoofdstuk 5 'Experimenten' van de beleidsnota 'Erven in beweging'.

Dit laatste onderdeel sluit aan bij het voorstel voor toepassing van het adviesrecht. Zie hierna onder 2.

2. *Vaststelling gevallen waarvoor bindend advies van de raad nodig is*

Bij de totstandkoming van de categorieën van gevallen in bijlage 2 is zoveel mogelijk aangesloten bij de huidige werkwijze. Dat betekent dat de lijst van gevallen waarvoor geen verklaring van geen bedenkingen van de gemeenteraad vereist is onder de huidige wetgeving als uitgangspunt is genomen. Er wordt al jaren met deze lijst gewerkt. Wel is deze lijst op enkele punten geactualiseerd en aangepast naar de kaders die door de raad in het rond-de-tafelgesprek van 18 november 2021 zijn meegegeven. We lichten hier vier onderwerpen toe, die met het oog op de besluitvorming in het oog springen:

- **Wonen**: onder de huidige wetgeving is een lijst van gevallen vastgesteld, waarvoor een verklaring van geen bedenkingen niet nodig is. In de lijst is bepaald dat voor woonfuncties geen verklaring van geen bedenkingen nodig is als er, kort gezegd, een ruimtelijk kader – denk aan een bestemmingsplan, structuurvisie, stedenbouwkundige visie etc. – door de raad is vastgesteld en het voorgeschreven aantal woningen niet wordt overschreden. Daarmee is, nog los van het aantal woningen, geborgd dat het college deze bevoegdheid uitoefent binnen het ruimtelijk kader, zoals dat door de raad is vastgesteld. In het rond-de-tafelgesprek is door u aangegeven dat u, onder de Omgevingswet, *vanaf één woning* bindend adviesrecht wilt hebben. Het is geheel aan u om boven- en ondergrenzen te bepalen en met dit aantal hebt u een concrete lijn uitgezet. U gaf daarbij aan dat soms één woning al aanleiding kan zijn om als raad bindend te adviseren omdat de bestaande ruimtelijke kaders hier niet altijd afdoende in voorzien. De mogelijkheid bestaat om als raad in de toekomst het ruimtelijk kader voor woningbouw alsnog nader te bepalen, zoals dit bij Erven in beweging (zie onderstaand) ook is gebeurd. Het college heeft in de bijgevoegde lijst uitvoering gegeven aan het kader dat u hebt meegegeven in het rond-de-tafelgesprek en het adviesrecht van de raad ten aanzien van woningen bepaald op één.
- **Beleidsnota Erven in beweging**: bij ontwikkelingen in het buitengebied verwijzen we nu expliciet naar deze beleidsnota.
- **Agrarisch**: in het rond-de-tafelgesprek heeft u, kort gezegd, aangegeven het voorgestelde percentage van 20% uitbreidingsruimte dat buiten het adviesrecht om kan worden gefaciliteerd te fors te vinden. Het voorstel is hier op aangepast. In het gewijzigde voorstel is tot uitdrukking gebracht dat bij uitbreidingen van meer dan 10% het adviesrecht van de raad geldt. Dat is een halvering van het eerdere voorstel en daarmee heeft u voor uitbreidingen met meer ruimtelijke impact adviesrecht. Ook is in het voorstel tot uitdrukking gebracht dat bij vorm- of contourveranderingen van het bouwvlak die tot gevolg hebben dat de oppervlaktetaten met meer dan 10% toenemen onder het adviesrecht van de raad vallen. Dit is gedaan om iedere twijfel hierover weg te nemen.
- **Uitzondering op het adviesrecht**. In de lijst met gevallen is een uitzonderingsmogelijkheid opgenomen. Het komt met enige regelmaat voor dat voorafgaand aan een formele aanvraag een principeverzoek wordt ingediend of gevraagd wordt een uitspraak te doen over een ontwikkeling. Indien het hier om een ontwikkeling gaat, waarbij uw raad adviesrecht heeft, zal de formele aanvraag langs uw raad komen, zodat u (bindend) advies uit kunt brengen. In het geval er voorafgaand aan een aanvraag die onder uw adviesrecht zou vallen een principeverzoek wordt ingediend, is het aan het college om dit voor te bereiden en hier een principe-uitspraak over te doen. Het kan gewenst zijn, bijvoorbeeld bij maatschappelijk gevoelige



ontwikkelingen, dat uw raad in de voorfase betrokken wordt en in die fase al een uitspraak kan doen over de vraag of deze ruimtelijke ontwikkeling passend is. Indien u in deze (voor)fase instemt met de ontwikkeling, kunt u daarbij ook bepalen of u de ontwikkeling opnieuw wilt beoordelen bij de formele aanvraag of dat die extra processtap voor het bindend advies van de raad achterwege kan blijven. Voor ontwikkelingen waarbij u bij een principeverzoek reeds heeft geoordeeld dat die ontwikkeling passend is, kunt u aangeven dat die ontwikkeling bij de formele aanvraag niet opnieuw aan uw raad hoeft te worden voorgelegd. In die situaties kan voor de aanvraag de reguliere procedure in plaats van de uitgebreide procedure worden doorlopen. U kunt ook besluiten dat u de betreffende ontwikkeling wél graag terug wilt zien bij de formele aanvraag, omdat het bijvoorbeeld een gevoelige locatie is waarbij het wenselijk is dat u als raad ook bij de formele aanvraag betrokken wilt zijn.

Deze mogelijkheid is opgenomen, zodat uw raad in een vroeg stadium betrokken kan worden als dat nodig is er dus in een vroeg stadium een uitspraak kan worden gedaan over de (wenselijkheid van de) ontwikkeling en uw raad de mogelijkheid heeft in deze fase al te kunnen sturen. Dit is voor de initiatiefnemer waardevol, omdat daarmee in een vroeg stadium duidelijkheid bestaat over de wenselijkheid van de ontwikkeling. Bij de behandeling van de formele aanvraag kan dit de nodige voordelen opleveren, omdat uw raad vroegtijdig betrokken is en daarmee ook de formele procedure soepel en vlot kan worden doorlopen. Wij gaan er overigens vanuit dat in de meeste situaties de reguliere route gevolgd kan worden (= adviesrecht in de fase van de vergunningaanvraag) en de situaties waarin we in het stadium van het principeverzoek uw raad al om advies vragen de uitzondering zullen zijn.

In de lijst met gevallen is het voorgaande zo geformuleerd dat het adviesrecht van uw raad geldt, tenzij u in de voorfase expliciet en positief heeft geadviseerd over een ontwikkeling – eventueel onder het stellen van nadere voorwaarden – én daarbij heeft bepaald dat de ruimtelijke ontwikkeling bij de formele aanvraag niet (nogmaals) voor advies langs de raad hoeft. Daarmee is geregeld, dat deze uitzondering slechts geldt indien uw raad niet alleen expliciet betrokken is geweest, maar daarover ook positief moet hebben geadviseerd en dat uw raad ook expliciet bepaald heeft dat de formele aanvraag in dat geval niet meer langs uw raad hoeft. Uw raad kan daarbij dus ook beslissen dat de formele aanvraag nog wél langs uw raad moet. Dat is geheel aan u.

Het is een voor de praktijk belangrijke en praktische regeling, die met de nodige waarborgen is omkleed, maar wel recht doet aan de belangen van alle stakeholders.

3. Reguliere procedure versus uitgebreide procedure

Onder de Omgevingswet is bij buitenplanse OPA's in de regel de reguliere procedure van toepassing. Dat wil zeggen een uiterste beslistermijn van acht weken, met mogelijkheid tot verlenging met zes weken. Dat is een wijziging ten opzichte van de huidige wetgeving (versnelling). Het is onder voorwaarden mogelijk, als uitzondering op de basisregel, de uitgebreide procedure bij besluit van toepassing te verklaren. De categorie van gevallen waarvoor het adviesrecht van de raad geldt, zijn de gevallen die (aanzienlijke) gevolgen voor de leefomgeving hebben of kunnen hebben en waartegen belanghebbenden (potentieel) bedenkingen kunnen hebben. Ook met het oog op de vergadercyclus van de gemeenteraad, een goede voorbereiding en een zorgvuldige belangenafweging stellen wij voor in de gevallen waar het adviesrecht geldt de uitgebreide procedure toe te passen. Voorgesteld wordt dit expliciet te besluiten en bekend te maken. In een individueel geval, bij de aanvraag van een buitenplanse omgevingsplanactiviteit, wordt dit tevens bekendgemaakt aan de aanvrager.

Participatie

Dit voorstel gaat over verdeling van bevoegdheden tussen raad en het college. Dit is geen besluit dat directe gevolgen heeft voor inwoners, organisaties of ondernemers. Er heeft daarom geen participatie plaatsgevonden, voorafgaand aan dit voorstel. Bij het voorstel de uitgebreide procedure van toepassing te verklaren bij gevallen waar het adviesrecht van toepassing is, speelt participatie wel een rol. Aangenomen mag worden dat dit projecten met relatief meer maatschappelijke impact zijn. De uitgebreide procedure bevat (ten opzichte van de reguliere procedure) een formeel participatiemoment: de ter inzagelegging voor zienswijzen van het ontwerpbesluit.



Duurzaamheid

Duurzaamheid is een aspect om mee te wegen bij de bevoegdhedenverdeling rond duurzaamheidsprojecten. In dit voorstel is aangesloten op de bestaande afspraken die er zijn, bijvoorbeeld bij zonneparken. Wij gaan ervan uit dat voor grote ontwikkelingen op het gebied van wind en biomassa en bij grotere zonneparken uw raad zelf een afweging wil blijven maken en dus een bindend advies wil uitbrengen, dan wel zelf wil besluiten over het al dan niet wijzigen van het omgevingsplan.

Kanttekeningen

1. en 2. Delegatie en adviesrecht: Andere verdeling bevoegdheden mogelijk

Dit voorstel sluit zo veel mogelijk aan bij de huidige verdeling, zoals we die kennen vanuit de algemene verklaring van geen bedenkingen en de wijzigingsbevoegdheden in de bestemmingsplannen. Verder is rekening gehouden met de kaders die u geschetst hebt in het rond-de-tafelgesprek van 18 november jl.

Zoals in de achtergrondinformatie ook is geschetst, is op dit moment in de rechtspraak de vraag aan de orde waar de grenzen liggen van het delegatiebesluit. Deze vraag is gerezen met het oog op een plan dat onder de Crisis- en herstelwet tot stand is gekomen. Aangezien deze wet, min of meer, de voorloper is van de Omgevingswet zal de uitkomst hiervan ook relevant zijn onder de Omgevingswet. Op dit moment moet hierover nog een 'conclusie' (een advies door de staatsraad advocaat-generaal) worden genomen. In de advisering en het besluit is uitgegaan van het kader zoals dit nu bekend is. Mocht de rechtspraak op dit punt een ontwikkeling laten zien, dan zal hiermee rekening worden gehouden en uw raad worden geïnformeerd.

3. Uitgebreide procedure toepassen: snelheid versus zorgvuldigheid

De Omgevingswet heeft mede als doel om ruimtelijke procedures te versnellen. Vandaar ook dat de reguliere vergunningprocedure (acht weken) de standaard wordt. Dit belang is meegewogen bij de gevallen waarop we het adviesrecht (en daarmee de uitgebreide procedure) van toepassing verklaren.

Financiën

Voor het vaststellen van een gedelegeerde wijziging van het Omgevingsplan worden over het algemeen minder kosten gemaakt doordat geen gang naar de raad nodig is. Dit geldt ook voor buitenplanse OPA's waarbij het adviesrecht niet van toepassing is. Het valt te overwegen hier een lager legestartief voor te rekenen. Dit komt verder bij de aanpassing van de legesverordening in het kader van de Omgevingswet aan de orde.

Voor het overige heeft dit voorstel geen financiële gevolgen.

Vervolg

Evaluatie

Wij kunnen ons voorstellen dat de bevoegdhedenverdeling om een heroverweging vraagt zodra we ervaring onder de Omgevingswet hebben opgedaan. Op dat moment kan ook bezien worden hoe de behandeling van aanvragen verloopt, en de doorlooptijden in dat kader. We stellen daarom voor om 3 jaar na inwerkingtreding van de Omgevingswet de bevoegdhedenverdeling te heroverwegen.

Communicatie

In de eerste helft van 2022 vindt zowel intern als extern communicatie plaats over de diverse veranderingen als gevolg van de Omgevingswet. Veel informatie is vooral relevant voor professionele doelgroepen (ontwikkelaars, bouwbedrijven etc.) die vaak aanvragen bij ons doen. We richten ons actief op die doelgroepen. Een bredere groep, die slechts incidenteel met deze regelgeving te maken krijgt, bedienen we vooral via de website, zodat iemand die bijv. een aanvraag wil indienen de juiste weg weet te vinden (naar bijv. het Omgevingsloket, de balie of een ruimteteach).

Verder hebben we bijzondere aandacht voor de groep initiatiefnemers die te maken krijgt met de overgangsfase van oude naar nieuwe wetgeving, die steeds dichterbij komt. In die gevallen bespreken we of de ontwikkeling nog onder het huidige recht kan worden afgedaan of onder de nieuwe wetgeving komt te vallen.



Bijlagen

(beslisdocumenten die meegezonden moeten worden)

1. Delegatiebesluit voor het vaststellen van delen van het omgevingsplan
2. Gevallen waarin het adviesrecht van de gemeenteraad van toepassing is
3. Achtergrondinformatie over bevoegdheden en participatie onder de omgevingswet

Burgemeester en wethouders van Raalte,

de secretaris
Karin Cornelissen

de burgemeester
Martijn Dadema



RAADSBSLUIT

Zaaknummer 5979-2022

De raad van de gemeente Raalte,

gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders d.d. 25 januari 2022

Besluit:

1. De bevoegdheid om delen van het omgevingsplan vast te stellen te delegeren aan het college van B&W in de gevallen zoals opgenomen in bijlage 1.
2. De in bijlage 2 opgenomen lijst vast te stellen als gevallen waarvoor advies van de gemeenteraad nodig is voor een 'buitenplanse omgevingsplanactiviteit' onder de Omgevingswet.
3. De uitgebreide voorbereidingsprocedure (afd. 3.4 Awb) van toepassing verklaren in de gevallen waarin het adviesrecht van de raad geldt.
4. Te bepalen dat dit besluit in werking treedt met ingang van de dag waarop de Omgevingswet in werking treedt.

Aldus besloten in de vergadering van 10 maart 2022.

de griffier
Coen Knipping

de voorzitter
Martijn Dadema