Voorstel aan college en raad

Nummer:	02430000080741
Datum:	15 augustus 2023
Opsteller:	Musa Görsültürk
Portefeuillehouder:	Wethouder M.E. Companjen
Onderwerp:	Vaststelling Verordening Fysieke Leefomgeving Harderwijk en Algemene Verordening Harderwijk

Het college van B&W besluit:

1. In te stemmen met de Verordening Fysieke Leefomgeving Harderwijk en de Algemene Verordening Harderwijk;
2. De raad voor te stellen de Verordening Fysieke Leefomgeving Harderwijk en de Algemene Verordening Harderwijk vast te stellen en in werking te laten treden op 1 januari 2024;
3. Dit besluit in de plaats te stellen van het collegebesluit d.d. 25 april 2023 op het collegevoorstel vaststelling Verordening Fysieke Leefomgeving en Algemene Verordening Harderwijk d.d. 12 april 2023 (02430000080741 / 02430000469613).

Onderwerp
Vaststelling voorontwerpen Verordening Fysieke Leefomgeving Harderwijk en de Algemene Verordening Harderwijk.

Juridisch kader
- Artikel 160, eerste lid onder b Gemeentewet;
- Inspraakverordening Harderwijk 2007.

Inleiding

Aanleiding

Op 1 januari 2024 treedt de Omgevingswet in werking. De Omgevingswet stelt gebied en gebruiker centraal. Met het oog daarop wil de wetgever alle juridische regels over de fysieke leefomgeving in het omgevingsplan bundelen, zodat de gebruiker op één plek de regels kan vinden die voor zijn of haar fysieke leefomgeving van belang zijn. Momenteel zijn deze regels verspreid opgenomen in een groot aantal (beheers)verordeningen en bestemmingsplannen. Er geldt een overgangstermijn om dit omgevingsplan tenminste in 2032 gereed te hebben. Het omgevingsplan bundelt de huidige bestemmingsplannen, beheersverordeningen en regels uit andere lokale verordeningen, die de fysieke leefomgeving wijzigen of direct beïnvloeden.

Er was geen overzicht van de regels over de fysieke leefomgeving in de lokale verordeningen en over wat voor een soort regels het precies gaat. Daarom maakt Harderwijk als tussenstap naar het omgevingsplan een Verordening fysieke leefomgeving (hierna: VFLo). Hierin zitten alle regels uit Harderwijker verordeningen die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving. De regels in de VFLo worden na de inwerkingtreding van de Omgevingswet verwerkt in het omgevingsplan. Omdat de VFLo dan al is vastgesteld, hoeft slechts één verordening onderdeel te worden gemaakt van het omgevingsplan (of een wijziging daarvan). Dit in plaats van meerdere losse verordeningen van waaruit dan ook nog eens de regels die over de fysieke leefomgeving gaan moeten worden geselecteerd. De VFLo als tussenstap zorgt voor efficiëntie en daarmee ook tijdsbesparing.

De tijdsbesparing en efficiëntie geldt ook voor het moment dat een wijziging aangebracht moet worden in de verordening. Deze processen lopen langs elkaar/naast elkaar. Zodra de VFLo is vastgesteld, hoeft slechts één verordening te worden gewijzigd. Alle gewenste wijzigingen kunnen dan verzameld en tegelijkertijd doorgevoerd worden.

Er zijn in totaal 12 Harderwijker verordeningen geselecteerd en geanalyseerd. Om welke verordeningen het gaat, staat in artikel 15.2 van de Verordening Fysieke Leefomgeving Harderwijk. De overige Harderwijker verordeningen vallen niet onder de reikwijdte van de Omgevingswet en komen dan ook niet in de VFLo dan wel het omgevingsplan.

Tot slot resteert na de selectie van de regels die in de VFLo terecht moeten komen nog een aantal regels die geen betrekking hebben op de fysieke leefomgeving. Het gaat hier om strafbepalingen, financiële bepalingen en regels die betrekking hebben op de openbare orde. Om te voorkomen dat er 'uitgeklede' verordeningen achterblijven, zijn ook deze resterende regels gebundeld in de zogenoemde Algemene Verordening Harderwijk (AVH). Hiervan uitgezonderd zijn de artikelen uit de APV die betrekking hebben op de openbare orde. Het beheer en de actualisatie van het overgebleven deel van de APV ligt bij het CJT. De APV blijft voor dit deel van kracht en wordt daarmee niet volledig ingetrokken.

In beginsel is uitgegaan van een beleidsneutrale overname. Dit betekent dat de inhoudelijke regelingen rechtstreeks worden overgenomen in de VFLo en de AVH. Het ongewijzigd overnemen van de regeling – met mogelijk enkele onvolkomenheden - brengt geen onaanvaardbaar risico met zich mee, gezien de bestendige uitvoeringspraktijk van de afgelopen decennia. Slechts de wijzigingen voor verordeningen die al klaar lagen, zijn meegenomen in de VFLo. De wijzigingen zijn met name van technische aard. De onderdelen die gewijzigd zijn, worden hierna aangehaald. Peter Mulder (teamleider ruimtelijke dienstverlening), Willeke van Santen, Reinout van Drunen (havens), Sylvia de Groot (bomenfonds), Klaas Jan Bakema (natuurbegraven); allen akkoord. Het CJT ziet risico's en is derhalve niet akkoord met dit voorstel, maar in samenspraak met het CJT is wel besloten om het proces doorgang te laten geven, waardoor ook het proces met betrekking tot de vaststelling van de VFLo en de wijziging van de APV op elkaar is afgestemd. De risico's zitten met name in het overnemen van onvolkomenheden, een mogelijke niet volledig juiste verwijzing en in de uitvoering een tijdige aansluiting op de praktijk. Dit zijn echter zaken die worden ondervangen door overgangsrecht, kunnen worden hersteld in de bezwaarprocedure of een eerstvolgende wijziging van de VFLo. Dit wordt wel gemonitord. Er wordt al gewerkt aan de aansluiting van de verordening op de praktijk waarbij wordt ingeschat dat de beschikbare 5 maanden voldoende zijn.

Begraafplaatsen
Aan artikel 9.2, eerste lid van de VFLo is het 'particulier natuurgraf' toegevoegd. Hiermee is de bevoegdheidsgrondslag in het leven geroepen, waarmee het college op begraafplaatsen particuliere natuurgraven kan uitgeven.

Bomen
Artikel 4.2 van de VFLo is aangepast op basis van de motie Bomenfonds die is aangenomen op 12 november 2020. De wijziging ziet op het opleggen van een herplantplicht bij de kap van bomen met en zonder vergunning. Om dit mogelijk te maken zijn aan artikel 4.2 de leden 5 en 6 toegevoegd. Tevens is lid 1 van artikel 4.3 gewijzigd.

De motie Bomenfonds ziet ook op het verplicht stellen van het betalen van een financiële bijdrage als herplant niet mogelijk is. Deze bevoegdheidsgrondslag voor het college is neergelegd in artikel 4.2, zesde lid van de VFLO. Het college behoudt op basis van de huidige regeling in de verordening de mogelijkheid om een financiële bijdrage te verlangen.

Haven
De havenverordening (Verordening op de havens en wateren binnen de gemeente Harderwijk 2010) is gewijzigd opgenomen in zowel de VFLo als de AVH. De havenverordening uit 2010 was aan actualisatie toe. Daarnaast publiceerde de VNG in 2021 een nieuwe APV-modelverordening. Hierin werden de artikelen die betrekking hebben op de haven geactualiseerd. Hierop zijn ook de wijzigingen van de havenverordening 2010 gebaseerd.

Parkeren
De wijzigingen die het college voorstelt aan de raad met het besluit van 15 maart 2022 met kenmerk 02430000093078 / 02430000308423 zijn al verwerkt in de VFLo.

Afval
De Afvalstoffenverordening 2006 zoals die nu geldt in Harderwijk, wordt in gewijzigde vorm opgenomen in de VFLo en AVH. De VNG heeft een actuele modelverordening voor afvalstoffen gepubliceerd. De daarin doorgevoerde wijzigingen worden overgenomen in het hoofdstuk van de VFLo waarin de regels over afval zijn opgenomen. Hiermee zijn onze regels na vaststelling van de VFLo – volgens het VNG model – afgestemd op de inwerkingtreding van de Omgevingswet, zorgen ervoor dat de lokale wet- en regelgeving in lijn is met het nationale Besluit gescheiden inzameling huishoudelijke afvalstoffen (Besluit GIHA) en zorgen voor de correcte aansluiting op de per 01-01-2022 inwerking getreden VANG-strategie.

Artikel 8.19 van de VFLo vloeit voort uit het initiatiefvoorstel "een Opt-in-systeem voor ongeadresseerd reclamedrukwerk". Hier is in de VFLo uitvoering aan gegeven.

Riool

In de huidige rioolaansluitingsverordening (Verordening tot regeling van de voorwaarden, waarop aansluiting op het gemeenteriool kan worden verkregen 2011) hebben de artikelen geen titel. Voor de duidelijkheid en harmonie zijn in de VFLo wel titels bij de artikelen geplaatst. De titels hebben betrekking op de inhoud van het betreffende artikel.

Kader

Omgevingswet

Alternatieven

Er zijn twee alternatieven. Die worden hieronder genoemd.

Alternatief 1: de verordeningen niet vaststellen. Het gevolg hiervan is dat uiteindelijk uit de huidige geldende verordeningen alsnog alle regels die over de fysieke leefomgeving gaan, overgeheveld moeten worden naar het omgevingsplan. Dit betekent dat alle verordeningen op dat moment nagelezen moeten worden en regel voor regel overgeheveld moeten worden naar het omgevingsplan. Dit kost veel tijd en is inefficiënt. De VFLo vormt een efficiënte tussenstap omdat alle regels over de fysieke leefomgeving al zijn gebundeld en straks deze gehele verordening in het omgevingsplan kan landen.

Alternatief 2: de VFLo vaststellen en de resterende regels (de regels die niet over de fysieke leefomgeving gaan) in de oude ‘uitgeklede’ verordeningen laten staan. Het gaat hier om 9 achterblijvende, ‘uitgeklede’ verordeningen. De AVH wordt dan niet vastgesteld. Het gevolg hiervan is dat het overzicht zoek is doordat een aantal regels in de VFLo staan en een aantal regels in één van de 9 resterende verordeningen. Dit zorgt voor zoekwerk.

Beoogd effect

Voor het inwerkingtreden van de Omgevingswet zoveel als mogelijk de regels over de fysieke leefomgeving uit de huidige verordeningen bundelen in één door de raad vastgestelde verordening, namelijk de VFLo. Door de regels die niet over de fysieke leefomgeving en de gemeentelijke openbare orde gaan ook samen te voegen in één verordening, namelijk de Algemene Verordening Harderwijk, wordt voorkomen dat er een grote hoeveelheid verordeningen overblijft waar nog maar een paar regels in staan aangezien het overige is overgegaan naar de VFLo. Deze werkwijze zorgt voor overzicht en ordening. Niet alleen voor de ambtenaren van gemeente Harderwijk maar ook voor de inwoners en bedrijven.

Daarnaast is het een tussenstap naar het omgevingsplan. De gehele VFLo wordt uiteindelijk onderdeel van het omgevingsplan.

Argumenten

1.1 Met een VFLo is er overzicht en orde in geldende regelgeving.

Om de gewenste orde en overzichtelijkheid te scheppen vooruitlopend op de invoering van de Omgevingswet is geïnventariseerd welke regels en verordeningen over de fysieke leefomgeving gaan in Harderwijk. De VFLo bundelt een belangrijk deel van de bestaande lokale regels in het fysieke domein. Daarmee wordt een eerste stap gezet in een samenhangend en integraal toetsingskader voor ruimtelijke ontwikkelingen. In plaats van verschillende verordeningen geldt er één verordening met daarin regels over de fysieke leefomgeving. Hiermee is de regelgeving voor inwoners, ondernemers, maatschappelijke organisaties en vergunningverleners overzichtelijker en zijn de regels makkelijker te vinden en te raadplegen.

1.2 De VFLo sluit aan bij het doel van de Omgevingswet.

Met het vaststellen van de VFLo wordt gevolg gegeven aan de doelen van de Omgevingswet: meer samenhang in beleid, besluitvorming en regelgeving in de fysieke leefomgeving en voor de gebruiker een duidelijk inzicht in de geldende regelgeving.

1.3 Deze tussenstap draagt bij aan de voorbereiding op en de implementatie van de Omgevingswet.

In het omgevingsplan moeten alle regels die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving landen. Door de VFLo vast te stellen, kan de gehele VFLo overgeheveld worden naar het omgevingsplan. Alle Harderwijker verordeningen zijn in dit kader stuk voor stuk nageplozen op regels over de fysieke leefomgeving welke vervolgens zijn opgenomen in de VFLo. Hiermee kunnen deze regels vanuit een verordening in één keer overgeheveld worden naar het omgevingsplan.

1.4 Het samenvoegen van de regels over de fysieke leefomgeving tot een verordening gebeurt overwegend beleidsneutraal.
Uitgangspunt bij de samenvoeging van de regels over de fysieke leefomgeving in een VFLo is om de regels beleidsneutraal over te nemen. Deze verordening bevat beleid dat al eerder is vastgesteld door de raad. Bij het samenvoegen zijn de regels geüniformeerd, verduidelijkt en in een thematische structuur geplaatst. Wel zijn redactionele en technische wijzigingen die de leesbaarheid en toepasbaarheid ten goede komen doorgevoerd. Deze wijzigingen zijn allemaal beleidsneutraal. Concreet gaat het om de volgende wijzigingen (dit geldt voor zowel de AVH en de VFLo):

- Nummering van de artikelen;
- Verwijzingen naar andere artikelen, leden, paragrafen en hoofdstukken zijn kloppend gemaakt na wijziging van de nummering van de artikelen;
- In de toelichting bij de verordening zijn slechts de artikelen toegelicht die toelichting behoeven wegens onduidelijk taalgebruik. Artikelen die voor zich spreken, hebben geen toelichting gekregen. Op deze manier wordt voorkomen dat er onnodig veel tekst in de verordening staat;
- Spellingsfouten uit de artikelen van de huidige verordeningen zijn gecorrigeerd.

1.5 Wijzigingen voor verordeningen die al klaarlagen – en met name technisch of actualiserend van aard zijn – zijn wel meegenomen in de VFLo.

2.1 Om te voorkomen dat er een stapel verordeningen achterblijft waarin slechts een paar regels in genoemd staan die niet over de fysieke leefomgeving gaan, worden ook deze regels thematisch gebundeld
In veel Harderwijker verordeningen staan een aantal regels die geen betrekking hebben op de fysieke leefomgeving. Denk hierbij aan financiële bepalingen, strafbepalingen en regels over openbare orde en veiligheid. Deze regels mogen op grond van artikel 1.2 en 2.4 van de Omgevingswet niet in het omgevingsplan opgenomen worden. Daarom blijven deze regels achter in de AVH die op thema is geordend. Zo wordt overzicht behouden en voorkomen dat zowel ambtenaren van de gemeente Harderwijk als inwoners en bedrijven diverse losse verordeningen moeten doornemen om te achterhalen welke regels van toepassing zijn op een bepaalde situatie.

3.1 *De artikelen over de openbare orde blijven achter in de APV*
De artikelen over de openbare orde blijven dan ook achter in de APV en gaan niet over naar de AVH. De APV wordt hierdoor slechts gedeeltelijk ingetrokken. Een actualisatie van het overblijvende deel van de APV is in een separaat voorstel voor besluitvorming voorgelegd aan de raad door het CJT en op 6 juli 2023 door de raad vastgesteld.

4.1 Gewijzigd collegebesluit en indeplaatsstelling
Het collegebesluit d.d. 25 april 2023 op het collegevoorstel vaststelling Verordening Fysieke Leefomgeving en Algemene Verordening Harderwijk d.d. 12 april 2023 (02430000080741 / 02430000469613) bevatte enkele onvolkomenheden. Deze zijn met dit voorstel hersteld. Het vaststellingsproces van de VFLo en de AVH is daarnaast afgestemd op het wijzigingsproces van de APV. Tot slot is de VFLo tekstueel afgestemd op de Omgevingswet die op 1 januari 2024 in werking zal treden.

Omgevingswet
De VFLo is een algemeen verbindend voorschrift dat een toetsingskader vormt voor de gebruikers van de verordening. Denk aan vergunningverleners, toezicht & handhaving, maar ook inwoners en bedrijven van gemeente Harderwijk. De regels uit de VFLo worden uiteindelijk onderdeel van het omgevingsplan. In het omgevingsplan moeten namelijk alle regels die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving opgenomen worden

Financiën
Dit voorstel heeft geen financiële consequenties.

Duurzaamheid

Het voorstel heeft geen invloed op duurzaamheidsambities.

Participatie
Wat betreft het bomenfonds geldt dat dit reeds een beleidsvoornemen was van de raad (motie bomenfonds d.d. 12 november 2020), zodat artikel 2, derde lid, sub a Inspraakverordening Harderwijk 2007 zich verzet tegen inspraak.

Met betrekking tot het particulier natuurgraf geldt dat dit onderdeel een nadere concretisering betreft van reeds in de vigerende Verordening op het beheer en het gebruik van de gemeentelijke begraafplaatsen voor de gemeente Harderwijk 2011 neergelegde bevoegdheid (artikel 15) om een particulier graf voor onbepaalde tijd uit te geven. De uitgifte van een particulier natuurgraf is dus nu al mogelijk, waardoor hier geen sprake is van gemeentelijk beleid, als bedoeld in artikel 2, eerste lid Inspraakverordening Harderwijk 2007.

Behalve het bomenfonds en het particulier natuurgraf bevat de VFLo en de AVH geen wezenlijke tekstuele wijzigingen. Op de VFLo en de AVH wordt daarom geen inspraak verleend.

Wijzigingen bij dit voorstel
Dit voorstel bevat enkele wijzigingen ten opzichte van het voorstel van 12 april 2023. De volgende wijzigingen zijn doorgevoerd in het voorstel:

- De zin *"Momenteel moeten de huidige verordeningen jaarlijks geactualiseerd worden"* is uit dit voorstel geschrapt;
- Onder het kopje “participatie” is aangegeven dat er op het onderdeel bomenfonds inspraak is geweest;
- Aan dit voorstel is gevoegd een aparte bijlage met betrekking tot bepalingen die uit de APV Harderwijk overgaan naar de VFLo;
- Aan dit voorstel is als bijlage gevoegd de versie van de APV Harderwijk, ingeval bepalingen uit de APV Harderwijk opgaan in de VFLo;
- In de bijlage “Verordening fysieke leefomgeving” is een wijziging doorgevoerd i.v.m. het bepaalde in art. 4:12B APV Harderwijk. Deze bepaling is expliciet neergelegd in de VFLo.

Het college heeft op 11 juli 2023 dit indeplaatsstellingsvoorstel behandeld besloten het nogmaals aan te houden. Naar aanleiding hiervan zijn een aantal tekstuele wijzigingen doorgevoerd in dit voorstel, is de tekst op pagina 3 over afval iets verduidelijkt en is een zin toegevoegd aan het slot van de inleiding met de strekking zoals gevraagd.

Het college mist in de verordening de verwerking van de aangenomen motie ‘Verruiming koopzondagen’ als ook de verwerking van het besluit van 27 juni 2023 over de ‘Onafhankelijke advisering aanvragen ligplaatsvergunning historische schepen’ waarmee deze advisering wordt belegd bij de Commissie Ruimtelijke Kwaliteit.

Zoals hiervoor onder de argumenten 1.4 en 1.5 is toegelicht, is ervoor gekozen voor een overwegend beleidsneutrale omzetting van de regels over de fysieke leefomgeving van de verschillende verordeningen naar de nieuwe VFLo. Wijzigingen van met name technische en/of actualiserende aard – waarover besluitvorming had plaatsgevonden - zijn wel verwerkt. Hiermee ligt er een verordening gebaseerd op actuele regels, die kan dienen als uitgangspunt voor toekomstige wijzigingen. De inwerkingtreding van de VFLo is gepland op 1 januari 2024, gelijktijdig met de inwerkingtreding van de Omgevingswet.

Om dit proces niet verder te vertragen, is het uitgangspunt om de besluiten zoals de aangenomen motie ‘Verruiming koopzondagen’ en het aangehaalde collegebesluit via een apart traject te verwerken in de VFLo en daartoe een aanvullingsvoorstel tot wijziging van de VFLo aan te bieden aan de gemeenteraad. In dat geval kan ook per onderdeel overwogen worden of het nodig is om inspraak te verlenen. Insteek is om deze wijzigingen van de VFLo dit jaar voor te bereiden en aan te bieden aan de gemeenteraad zodat de gewijzigde VFLo op 1 januari 2024 in werking kan treden.

Communicatie
De VFLo en AVH worden bekendgemaakt in het gemeenteblad.

Uitvoering en evaluatie

Beide verordeningen worden jaarlijks geëvalueerd en geactualiseerd om zo aan te blijven sluiten bij geldend beleid.

Bijlagen

1. Transponeringstabel VFLo;
2. Transponeringstabel AVH;
3. Overzichtstabel wijzigingen APV
4. Verordening Fysieke Leefomgeving;
5. Algemene Verordening Harderwijk;
6. Algemene Plaatselijke Verordening.