

Voorstel aan de gemeenteraad

Invulling bevoegdheden Omgevingswet: delegatie wijziging omgevingsplan en bindend advies bij afwijkvergunningen

Beleidsveld	Omgevingswet
Organisatieonderdeel	Ontwikkelorganisatie Ruimte
Opsteller	Merijn Broeders / Hanneke Zeevalkink
Kenmerk	11359281
Vergaderdatum Raad	Volgt
Referendabel	Ja
Geheim	Nee

Het college van burgemeester en wethouders stelt de raad voor te besluiten:

1. De bevoegdheid om op grond van artikel 2.8 van de Omgevingswet delen van het omgevingsplan vast te stellen bij beleidsarme, technisch/juridische wijzigingen en wijzigingen waarbij er geen beleidsruimte is, te delegeren aan het college van burgemeester en wethouders, meer specifiek:
 - a. het overzetten van regels uit het tijdelijke deel van het omgevingsplan of uit verordeningen naar het omgevingsplan;
 - b. het opnemen van een regel in het omgevingsplan die op grond van een instructieregel van het Rijk of van de provincie verplicht is en waarbij de gemeente geen beleidsvrijheid heeft om de inhoud van de regel te bepalen;
 - c. het een op een verwerken van een activiteit die via een omgevingsvergunning is vergund in het omgevingsplan;
 - d. het herstellen en verbeteren van ondergeschikte fouten in de regels of op een kaart;
 - e. het verwerken van rechterlijke uitspraken in het omgevingsplan waarbij de gemeente geen beleidsvrijheid heeft;
 - f. het verwerken van inzichten uit nieuw onderzoek naar archeologie in de locatieaanduiding van archeologische waarden;
2. De volgende gevallen vast te stellen waarbij de raad op grond van artikel 16.15a onder b van de Omgevingswet bindend advies kan geven over aanvragen die niet passen binnen het Omgevingsplan en waarvoor een buitenplanse afwijkvergunning nodig is:
 - a. projecten, die niet in overeenstemming zijn met door gemeenteraad vastgestelde UPP producten en met de omgevingsvisie Utrecht, waarin door de raad beleidsmatige uitgangspunten zijn geregeld die de fysieke leefomgeving raken;
 - b. bouwen, verandering, vervanging van, uitbreiding van woningen/woongebouwen met bijbehorende bouwwerken, ongeacht de maatvoering, boven de 100 woningen;
 - c. het realiseren van antennemasten voor telecommunicatie op woongebouwen en/of antennemasten hoger dan 5 meter gemeten vanaf de dakrand van een gebouw;
 - d. functiewijzigingen van niet-woonpanden naar onzelfstandige woonruimtes/wooneenheden boven de 200 stuks;
 - e. De aanleg van zonnevelden;
 - f. Een ontwikkeling waarbij het noodzakelijk is dat voor het initiatief een milieueffectrapport op grond van de Omgevingswet en het Omgevingsbesluit moet worden gemaakt.
3. Het college op te dragen om – in samenspraak met de griffie – een werkwijze uit te werken voor de gevallen waarvoor bindend advies noodzakelijk is waarbinnen de wettelijke termijnen kunnen worden nageleefd.

4. Het college op te dragen om de invulling van bevoegdheden na een jaar na inwerkingtreding van de Omgevingswet te evalueren en om de raad te informeren door elk half jaar:
 - a. een lijst met alle buitenplanse afwijkvergunningen die in behandeling zijn te verstrekken;
 - b. omgevingsplanwijzigingen toe te sturen aan de raad als het delegatiebesluit is gebruikt.
5. De besluiten in te laten gaan op de dag waarop de Omgevingswet in werking treedt.

Burgemeester en wethouders van Utrecht,

de secretaris,

de burgemeester,

Samenvatting

De huidige wet- en regelgeving over de fysieke leefomgeving is complex geworden, besluitvorming over projecten en ontwikkelingen kost mede daardoor veel tijd, dat merken we ook in Utrecht. In het coalitieakkoord is de ambitie uitgesproken om de proceduretijd voor woningbouw te halveren. Dit sluit een-op-een aan bij het verbeterdoel van de Omgevingswet (Ow) om de vergunningverlening te versnellen en verbeteren. Om dat te bereiken is in de wet een heldere rolverdeling vastgelegd tussen de gemeenteraad die de kaders stelt (in omgevingsvisie en -plan) en het college dat – binnen die kaders – verantwoordelijk is voor de uitvoering (omgevingsprogramma en -vergunning). Dit sluit aan bij de bevoegdheidsverdeling in de Gemeentewet.

Met dit raadsvoorstel besluit de raad een beleidsarme, technische en juridisch verplichte wijzigingen van het omgevingsplan te delegeren aan het college en geeft aan in welke gevallen waarvoor het college voornemens is een afwijkvergunning te verlenen door de raad bindend advies uitgebracht moet worden. Daarmee sluiten we aan bij de input die de gemeenteraad ons heeft meegegeven in de raadscommissievergadering ROG op 13 april 2023 voor een beleidsarme omzetting van de huidige werkwijze. Daarnaast wordt het college opgedragen om – in samenspraak met de griffie – een werkwijze uit te werken voor de gevallen waarvoor bindend advies noodzakelijk is waarbinnen de wettelijke termijnen kunnen worden nageleefd.

Om de gemeenteraad in staat te stellen goed te sturen en te controleren, stellen we (in besluit 4) voor om na 1 jaar en na 2 jaar na inwerkingtreding van de wet een evaluatie uit te voeren en met rapportages de raad te informeren. Daarnaast kan de herziening van het Utrechtse PlanProces aanleiding zijn om dit besluit aan te passen.

Context

Aanleiding

Bevoegdheidsverdeling bij Omgevingswetinstrumenten

Voor de integrale benadering van de leefomgeving komt er een nieuwe wet: de Omgevingswet (Ow). Deze wet is meer dan alleen een bundeling van 26 wetten. Het gaat om een verbetering van wet- en regelgeving, zodat het omgevingsrecht inzichtelijk wordt, de leefomgeving centraal komt te staan, er ruimte is voor maatwerk en besluitvorming sneller en beter gaat. Deze verbeterdoelen uit de wet werken door in de beleidscyclus. Voor elke fase van de beleidscyclus (beleidsontwikkeling, beleidsdoorwerking, uitvoering en terugkoppeling) zijn er nieuwe (sturings-)instrumenten beschikbaar, namelijk omgevingsvisie, -programma, -plan en -vergunning.

Als de Ow in werking treedt, moet er worden gewerkt met deze nieuwe instrumenten. Zo wordt de gemeenteraad bevoegd om de omgevingsvisie en het omgevingsplan vast te stellen. Dit past bij de kaderstellende rol van de gemeenteraad die is vastgelegd in de Gemeentewet. Het college geeft uitvoering aan deze kaders, bijvoorbeeld door een uitvoeringsprogramma op te stellen. In de nieuwe situatie is – net als nu – het college het bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning: het college toetst of initiatieven passen binnen de door de gemeenteraad vastgestelde kaders. In essentie verandert de rolverdeling tussen de gemeenteraad en het college na de inwerkingtreding van de Ow niet. Behalve op het gebied van vergunningen die niet binnenplannen verleend kunnen worden.



Het college mag een omgevingsvergunning verlenen voor activiteiten die afwijken van de regels van het omgevingsplan. Dit zijn de zogeheten buitenplanse omgevingsplanactiviteiten (BOPA) waarvoor een afwijkvergunning kan worden verleend. Een vergunning voor BOPA kan uitkomst bieden bij initiatieven die niet passen binnen het vastgestelde omgevingsplan, maar wel wenselijk zijn. Bijvoorbeeld als ze bijdragen aan de gemeentelijke ambities en lange termijn opgaven zoals die zijn vastgelegd in beleid (Omgevingsvisie Utrecht). Hiervoor kan dan het omgevingsplan worden aangepast, maar dat is vaak een langdurige procedure (6-12 maanden). De Ow heeft het doel de besluitvorming te versnellen door het terugbrengen van de behandeltermijn van vergunningen van 26 naar 8 weken. Dit sluit aan bij de ambitie in Utrecht om besluitvorming over bijvoorbeeld woningbouwprojecten via het Utrechtse PlanProces te versnellen, waarover we met u en de stad in gesprek zijn. Voor (grote) gebiedsontwikkelingen of voor het opnemen van thematische, gemeentebrede regels is het wijzigen van het omgevingsplan het instrument. De raad stelt een omgevingsplanwijziging vast.

Juridische context

De verdeling van bevoegdheden wijzigt dus niet, wel de invulling daarvan. Onder de Ow gaat het specifiek over de volgende bevoegdheden:

1. De mogelijkheid van de gemeenteraad om aan het college de bevoegdheid te delegeren tot het wijzigen van delen van het omgevingsplan.
2. De mogelijkheid van de gemeenteraad om bij een BOPA (afwijkvergunning) bindend advies te geven. Het gaat dan om gevallen die de gemeenteraad vooraf heeft aangewezen.
3. De mogelijkheid van de gemeenteraad om aan het college de bevoegdheid te delegeren tot het nemen van een voorbereidingsbesluit. *(dit is geen onderdeel van het raadsvoorstel. Dit vraagt nadere uitwerking als de raad dit wenst te delegeren)*
4. Het verplicht stellen van participatie door initiatiefnemers bij voor activiteiten die niet in het omgevingsplan passen. *(dit instrument wordt meegenomen in de besluitvorming rondom Samen Stad Maken in de brede context over het participatiebeleid. Hierover is de raad geïnformeerd in de [raadsbrief](#) van 21-03-2023 van Samen Stad Maken.)*

Bij alle hier boven genoemde bevoegdheden gaat het om een *kan-bepaling*. Dat betekent dat de gemeenteraad de *bevoegdheid* heeft om hierover te beslissen, er is geen verplichting om van deze bevoegdheid gebruik te maken. Als de gemeenteraad hierover niet besluit, dan worden de kaderstellende en uitvoerende bevoegdheden van respectievelijk de gemeenteraad en college toegepast, zoals in de Gemeentewet staat en zoals ook de bedoeling is van de Ow. Er is geen mogelijkheid voor derden in bezwaar of beroep te gaan tegen deze besluiten.

Ad 1 Delegeren van het wijzigen van delen van het omgevingsplan

De gemeenteraad kan op basis van de huidige wettelijke regeling in het bestemmingsplan opnemen dat bepaalde bestemmingen door het college kunnen worden uitgewerkt met een uitwerkingsplan of

gewijzigd met een wijzigingsplan. Dit gebeurt binnen de kaders die de gemeenteraad daarvoor in het 'moederplan' heeft vastgelegd. In Utrecht heeft u daartoe besloten en is dit in de periode 2018-2022 acht keer gebeurd. Bij ontwikkelbestemmingsplannen komen uitwerkingsplichten of wijzigingsbevoegdheden voor, omdat een bestemmingsplan voor 10 jaar wordt vastgesteld en bepaalde ontwikkelingen dan nog niet altijd concreet genoeg zijn. De raad geeft in het bestemmingsplan wel de ruimtelijke kaders mee voor de specifieke locatie.

Onder de Ow kan de gemeenteraad besluiten om de bevoegdheid tot het wijzigen van een omgevingsplan aan het college te delegeren. Dit gaat enkel over beleidsarme wijzigingen aan het Omgevingsplan. Voor overige wijzigingen blijft de gemeenteraad degene die het Omgevingsplan vaststelt. Bij de voorgestelde evaluatie bekijken we samen of de voorgestelde werkwijze aanpassing behoeft.

Ad 2 Bindend advies

De Ow biedt de gemeenteraad de mogelijkheid om bij een initiatief dat afwijkt van de regels van het omgevingsplan advies te geven aan het college. Dat advies is bindend en moet door het college worden overgenomen. De gemeenteraad kan gevallen aanwijzen waarover hij advies wil geven. Onder de huidige wetgeving heeft de gemeenteraad de mogelijkheid om een zogeheten Algemene Verklaring van geen Bedenkingen (AVvGB) af te geven. De gemeenteraad heeft in [2010 een lijst met](#) gevallen vastgesteld waarbij een AVvGB geldt. Hierdoor kan het college zelfstandig beslissen op -in de AVvGB passende- aanvragen om omgevingsvergunning. Met de komst van de Ow komt de AVvGB te vervallen. Het verschil tussen nu en de situatie onder de Ow, is dat de gemeenteraad nu bij alle buitenplanse afwijkingen –die niet binnen de landelijke kruimelgevallenregeling passen- een verklaring van geen bedenkingen moet geven, tenzij er gevallen zijn aangewezen die hij niet hoeft te zien (of tenzij er reeds een wijziging van het bestemmingsplan wordt voorgesteld). Onder de Ow kan het college een afwijkvergunning verlenen, tenzij de gemeenteraad heeft aangegeven welke gevallen hij wél wil zien. Het principe van een bindend advies is dan ook wezenlijk anders dan bij de huidige AVvGB. Anders gezegd: terwijl de huidige wet advisering door de gemeenteraad als uitgangspunt heeft, gaat de Omgevingswet er dus van uit dat de gemeenteraad niet adviseert, tenzij...

Het uitbrengen van een bindend advies bij omgevingsvergunningen die niet binnen het omgevingsplan passen is niet het enige instrument van de raad bij deze initiatieven. Het is belangrijk dat de gemeenteraad altijd goed en vroegtijdig wordt geïnformeerd over impactvolle initiatieven. Op basis van de actieve informatieplicht wordt de raad bij maatschappelijke en/of politiek gevoelige ontwikkelingen geïnformeerd. Als bij de screeningstafel (helemaal aan het begin van de procedure) ingeschat wordt dat een aanvraag dusdanig complex is en gevoelig ligt, kan een omgevingsplanwijziging meer voor de hand liggen, waarvoor de raad -net zoals nu het geval is- beslissingsbevoegd is. In de huidige Utrechtse praktijk kennen we weinig afwijkvergunningen en pakken we veel initiatieven met een nieuw bestemmingsplan op. Wél bindend advies vragen staat op gespannen voet met het behalen van de veel kortere doorlooptijden onder de Omgevingswet en de ambitie van Utrecht om diezelfde doorlooptijden te verkorten.

Ook behoudt de gemeenteraad uiteraard zijn rol bij complexe gebiedsontwikkelingen en projecten: stedenbouwkundige programma's van eisen en omgevingsplanwijzigingen worden – net als nu – ter besluitvorming aan de gemeenteraad voorgelegd. Bij wijzigingen van het omgevingsplan die de gemeenteraad kan delegeren, wordt de gemeenteraad geïnformeerd over de wijziging.

Commissiedebat bindend advies 13 april 2023

Op initiatief van de raadscommissie ROG op 13 april gesproken over de inzet van het instrument bindend advies bij afwijkvergunningen. De raadscommissie heeft aangegeven dat zij – hoewel niet alle partijen dezelfde vorm en omvang voor ogen hebben – een voorkeur hebben voor het beleidsarm omzetten van de huidige werkwijze. In dit raadsvoorstel is die voorkeur uitgewerkt. Daarbij is rekening gehouden met wijzigingen die door de Omgevingswet worden doorgevoerd en is de huidige AVvGB-lijst "opgefrist". In dit raadsvoorstel is rekening gehouden met de door de raad gewenste 'menukaart' met eventuele aanvullende categorieën. Deze categorieën zijn opgesteld met de huidige werkwijze in het achterhoofd, aangevuld met voorbeelden van andere gelijksoortige gemeenten die zijn vertaald naar de Utrechtse situatie. Daarnaast is er ook de mogelijkheid om géén lijst met gevallen vast te stellen waarvoor de raad bindend advies wenst te geven. (zie hiervoor argument 2.3)

Zoals besproken in de commissievergadering vraagt het bindende advies van de raad op afwijkvergunningen een aanpassing van uw werkwijze om de wettelijke termijn te kunnen halen.

Bindend advies in andere gemeenten

Met de mogelijkheid om bindend advies bij afwijkvergunningen te geven, wordt in andere gemeenten heel verschillend over besloten. Bij de voorbereiding van de menukaart is gekeken naar besluiten van andere gemeenten. De verschillende categorieën in de menukaart komen in andere gemeenten min of meer ook aan de orde. Min of meer omdat de gebiedsspecifieke eigenschappen van een gemeente, de gemeentelijke opgaven en politieke samenstelling en/of -historie nooit helemaal hetzelfde is. In de menukaart zijn – naast het “omzetten” van de AVvGB - die categorieën vertaald naar de Utrechtse situatie.

Complex voorstel

Het is een complex onderwerp waarvoor technische kennis en verdieping nodig is. Het college biedt daarom aan om een werkbijeenkomst te organiseren om het raadsvoorstel technisch toe te lichten.

Beoogd effect

- Verlagen van de werkdruk van de raad voor het doorvoeren van omgevingsplanwijzigingen.
- De delegatie van omgevingsplanwijzigingen ondersteunt de versnelling van het opnemen van regels uit het tijdelijke omgevingsplan naar een definitief omgevingsplan;
- Duidelijkheid over de besluitvorming binnen 8 weken en de rol van de raad bij het geven van bindend advies bij afwijkvergunningen;
- Duidelijkheid naar de initiatiefnemer over de (lengte van de) procedure
- Duidelijkheid over de rol van het college en de raad en diens samenwerking en positie;

Eerdere besluitvorming en informatievoorziening aan de gemeenteraad

Commissiedebat [bindend advies Omgevingswet](#) 13-04-2023

Raadsbrief 08-02-2023: [Raadsbrief Voortgang invoering Omgevingswet en WkB](#)

Raadsbrief 16-09-2022: [Raadsbrief Structurele financiële effecten Omgevingswet en Wkb](#) (inclusief voortgang voorbereidingen)

Raadsbrief 28-2-2022: [Raadsbrief Voortgang invoering Omgevingswet en Wet kwaliteitsborging voor het bouwen Utrecht - iBabs RIS \(bestuurlijkeinformatie.nl\)](#)

Raadsbrief 1-6-2021: [Raadsbrief Uitstel invoering Omgevingswet en Wet kwaliteitsborg voor het bouwen Utrecht - iBabs RIS \(bestuurlijkeinformatie.nl\)](#)

Raadsbrief 8-3-2021: [Raadsbrief Raad op weg naar Omgevingswet Utrecht - iBabs RIS \(bestuurlijkeinformatie.nl\)](#)

Raadsbrief 6-4-2020: [Raadsbrief Omgevingswet uitgesteld, voorbereidingen gaan door Utrecht - iBabs RIS \(bestuurlijkeinformatie.nl\)](#)

Plan van aanpak Invoering Omgevingswet ([raadsbesluit 5 december 2019, agendapunt 11](#)).

Raadsbrief 30-1-2018: [Raadsbrief Omgevingswet 'de raad stelt de kaders' Beantwoording motie 2017/82 Utrecht - iBabs RIS \(bestuurlijkeinformatie.nl\)](#)

Beslispunten, Argumenten en Kanttekeningen/Risico's

Besispunt	
1	De bevoegdheid om op grond van artikel 2.8 van de Omgevingswet delen van het omgevingsplan vast te stellen bij beleidsarme, technisch/juridische wijzigingen en wijzigingen waarbij er geen beleidsruimte is, te delegeren aan het college van burgemeester en wethouders, meer specifiek: a. het overzetten van regels uit het tijdelijke deel van het omgevingsplan of uit verordeningen naar het omgevingsplan; b. het opnemen van een regel in het omgevingsplan die op grond van een instructieregel van het Rijk of van de provincie verplicht is en waarbij de gemeente geen beleidsvrijheid heeft om de inhoud van de regel te bepalen;

	c. het een op een verwerken van een activiteit die via een omgevingsvergunning is vergund in het omgevingsplan; d. het herstellen en verbeteren van ondergeschikte fouten in de regels of op een kaart; e. het verwerken van rechterlijke uitspraken in het omgevingsplan waarbij de gemeente geen beleidsvrijheid heeft; f. het verwerken van inzichten uit nieuw onderzoek naar archeologie in de locatieaanduiding van archeologische waarden;
Argumenten	
1.1	<u>Het gaat om inhoudelijk beleidsarme omzetting van bestaande regels of omzetting van regels waar geen beleidsruimte is voor de raad.</u> Tot 2030 hebben we de tijd gekregen om alle regels uit ruimtelijke plannen (circa 150), gemeentelijke verordeningen, instructieregels en de bruidsschat (ex-Rijksregels) op te nemen in het omgevingsplan. De komende jaren worden (en moeten) bestaande regels omgezet (worden). Het kan zijn dat deze regels inhoudelijk niet wijzigen. Het gaat dan om regels die eerder door de gemeenteraad zijn vastgesteld, bijvoorbeeld regels uit bestaande bestemmingsplannen en gemeentelijke verordeningen. Of bijvoorbeeld om regels die opgelegd worden door het Rijk of de provincie, de zogeheten instructieregels. Dit is een opdracht van de provincie en het Rijk aan de gemeente. Ook moeten we regels uit de bruidsschat opnemen. Deze staan straks eerst in het tijdelijke deel van het omgevingsplan en gaan we overhevelen naar het nieuwe deel. Dit kan vaak bijna één- op-één gedaan worden. Hetzelfde geldt voor het toewijzen van definitieve functies aan locaties in bestaande gebieden waar geen ontwikkelingen meer voorzien zijn. Het omzetten van deze regels kan uitvoeringsgericht zijn wanneer we deze bestemmingsplannen beleidsneutraal willen omzetten, dit kan het college met een wijziging van het omgevingsplan doen. Als nieuwe regels nodig zijn waar de gemeenteraad niet eerder een regel over heeft vastgesteld, het bestemmingsplan niet beleidsneutraal wordt omgezet of een beleidsafweging nodig is, dan is de gemeenteraad bevoegd en wordt een voorstel hierover gedaan aan de gemeenteraad. Ook is er een verplichting om onherroepelijke omgevingsvergunning(en) (BOPA) op te nemen in het omgevingsplan. Deze verplichting is er ook voor het herstellen en verbeteren van ondergeschikte punten door fouten of rechterlijke uitspraken. Omdat deze omgevingsplanwijzigingen vaak beleidsarm zijn, kan het worden overgedragen aan het college. Beleidsarm betekent in dit beslispunt beleidsarm ten opzichte van vigerende vastgestelde beleidsdocumenten. Dit draagt bij aan het versnellen van procedures. Wanneer deze wijzigingen niet beleidsneutraal zijn leggen we deze wijzigingen voor aan de raad. Dit beslispunt sluit aan bij de huidige werkpraktijk in Utrecht. Onder de <i>huidige</i> Wet ruimtelijke ordening had de raad al de mogelijkheid om bepaalde uitwerkingen of wijzigingen te verwerken in het bestemmingsplan waarbij de raad de ruimtelijke kaders stelde. Dat is 8 keer gebeurd in de afgelopen 4 jaar. In de Omgevingswet komt de bevoegdheid tot het delegeren van omgevingsplanwijzigingen terug. De algemene formulering in de Omgevingswet biedt de gemeenteraad de mogelijkheid om gevallen aan te wijzen waarin het college delen van het omgevingsplan mag wijzigen, zoals wij hier voorstellen. Met uitzondering van onderdeel a zijn al die gevallen gericht op het actueel houden van het omgevingsplan door de actuele planologische situatie (de onderdelen c en g) of andere actuele afwijkingen te verwerken in het omgevingsplan. Het kan in deze gevallen gaan over (technisch) juridische wijzigingen waar het college geen eigen beleidsafweging kan doen.

1.2	<u>Het delegeren van omgevingsplanwijzigingen verlaagt de bestuurlijke last van de raad.</u> De komende jaren zullen er vanwege de omzetting van de huidige bestemmingsplannen, verordeningen en bruidsschat uit het tijdelijke omgevingsplan naar een definitief omgevingsplan veel omgevingsplanwijzigingen nodig zijn. Zolang deze technisch, beleidsneutraal of beleidsarm zijn, hoeven deze niet door de raad te worden vastgesteld. Onder de <i>huidige</i> Wet ruimtelijke ordening had de raad al de mogelijkheid om bepaalde uitwerkingen of wijzigingen te verwerken in het bestemmingsplan waarbij de raad de ruimtelijke kaders stelde. Dat is 8 keer gebeurd in de afgelopen 4 jaar. In de Omgevingswet komt de bevoegdheid tot het delegeren van omgevingsplanwijzigingen terug. De algemene formulering in de Omgevingswet biedt de gemeenteraad de mogelijkheid om gevallen aan te wijzen waarin het college delen van het omgevingsplan mag wijzigen, zoals wij hier voorstellen. Met uitzondering van onderdeel a zijn al die gevallen gericht op het actueel houden van het omgevingsplan door de actuele planologische situatie (de onderdelen c en g) of andere actuele afwijkingen te verwerken in het omgevingsplan. Het kan in deze gevallen gaan over (technisch) juridische wijzigingen waar het college geen eigen beleidsafweging kan doen. Tot 2030 moet er naar de transitie naar een definitief omgevingsplan veel werk worden verzet dat deels technisch, juridisch verplicht en beleidsarm is. Door deze omgevingsplanwijzigingen aan het college te delegeren, zorgt de raad ervoor dat zij die gevallen die technisch/juridisch van aard zijn, beleidsarm zijn en/of dat het wijzigingen betreffen waarbij er geen beleidsruimte voor de raad is, niet op de agenda van de raad terecht komen en daarmee de bestuurlijke druk verminderen. Wel blijft de raad geïnformeerd over deze wijzigingen.
1.3	<u>Het herstellen en verbeteren van kleine, ondergeschikte fouten of door een rechterlijke uitspraak (de onderdelen d en e) kan hierdoor sneller worden gedaan.</u> Bijna jaarlijks wordt een zogeheten 'veeg- of reparatieplan' door de gemeenteraad vastgesteld waarmee kleine, ondergeschikte fouten uit andere al vastgestelde plannen hersteld worden. Het gaat dan bijvoorbeeld over onjuiste verwijzingen naar bijlagen bij regels of de toelichting, het geven van een verkeerde of onvolledige bestemming aan een locatie, verkeerde nummering of verwijzing naar een artikel, lid, tekst of kaart. Het snel kunnen herstellen van deze kleine, ondergeschikte fouten draagt bij aan een betere dienstverlening en is in het voordeel van de inwoners van de gemeente. Er wordt niets gewijzigd aan eerder ingenomen standpunten of beleidsafwegingen door de gemeenteraad. Onder de Ow wordt voor het omgevingsplan gewerkt met nieuwe plansoftware en nieuwe standaarden. Het gaat tijd kosten om hieraan te wennen en hiermee te leren werken. Het is daarom niet te voorkomen dat kleine fouten zich zullen voordoen, waarbij het van belang is om deze snel te kunnen herstellen. Het komt ook voor dat door een rechterlijke uitspraak het omgevingsplan op onderdelen moet worden aangepast of gewijzigd. Omdat een gebiedsontwikkeling hierdoor vertraging kan oplopen, is het aan te raden dat het college hier snel over kan besluiten, als het verwerken van deze rechterlijke uitspraak verder geen beleidsruimte biedt voor de raad. Wanneer er wel beleidsruimte is, zal de noodzakelijke wijziging worden voorgelegd aan de raad.
Kantttekeningen/ Risico's	
1.1	<u>De gemeenteraad besluit daarmee niet meer over alle omgevingsplanwijzigingen.</u> Om als gemeenteraad op hoofdlijnen te kunnen sturen, is het van belang dat het college de gemeenteraad informeert over de genomen beslissingen. Dit helpt de gemeenteraad bij het vaststellen van nieuw of gewijzigd beleid voor in de Omgevingsvisie Utrecht. Daarnaast is de gemeenteraad niet verantwoordelijk

	voor de omgevingsplanwijzigingen die het college heeft genomen. Maar de raad is wel aanspreekbaar, vanwege zijn rol als volksvertegenwoordiger. Daarom wordt de gemeenteraad bij elke omgevingswijziging actief geïnformeerd.
Beslispunt	
2	De volgende gevallen vast te stellen waarbij de raad op grond van artikel 16.15a onder b van de Omgevingswet bindend advies kan geven over aanvragen die niet passen binnen het Omgevingsplan en waarvoor een buitenplanse afwijkvergunning nodig is: a. projecten, die niet in overeenstemming zijn met door gemeenteraad vastgestelde UPP producten en met de omgevingsvisie Utrecht, waarin door de raad beleidsmatige uitgangspunten zijn geregeld die de fysieke leefomgeving raken; b. bouwen, verandering, vervanging van, uitbreiding van woningen/woongebouwen met bijbehorende bouwwerken, ongeacht de maatvoering, boven de 100 woningen; c. het realiseren van antennemasten voor telecommunicatie op woongebouwen en/of antennemasten hoger dan 5 meter gemeten vanaf de dakrand van een gebouw; d. functiewijzigingen van niet-woonpanden naar onzelfstandige woonruimtes/wooneenheden boven de 200 stuks; e. De aanleg van zonnepanelen; f. Een ontwikkeling waarbij het noodzakelijk is dat voor het initiatief een milieueffectrapport op grond van de Omgevingswet en het Omgevingsbesluit moet worden gemaakt.
Argumenten	
2.1	<u>De lijst met bindend advies komt tegemoet aan de geuite wens van de raadscommissie ROG voor een beleidsarme omzetting van de huidige werkwijze onder de Algemene Verklaring van geen Bedenkingen (AVvGB).</u> Op 13 april 2023 heeft de raadscommissie ROG gedebatteerd over bindend advies. De voorzet die vanuit de raadscommissie werd gedaan is om de huidige werkwijze beleidsarm "om te draaien". Afwijkvergunningen die nu vanuit de VVGB niet door het college worden afgedaan, moeten dadelijk nog steeds in de raad voor bindend advies komen. De huidige gevallen uit de AVvGB zijn geactualiseerd. Ook na inwerkingtreding Ow zullen aanvragen die niet binnen het omgevingsplan passen niet altijd als afwijkvergunning worden afgehandeld, maar als omgevingsplanwijziging omdat dat in veel gevallen het meest geschikte instrument is bij gebiedsontwikkelingen. De raad is bevoegd deze vast te stellen. Het aantal buitenplanse afwijkvergunningen blijft bij deze gevallen beperkt.
2.2	<u>Met de bijbehorende 'menukaart' is het mogelijk om de lijst aan te passen aan de wensen van de raad.</u> De 'menukaart' werd voorgesteld in het commissiedebat als mogelijkheid om inzicht te krijgen in de mogelijkheden die er zijn binnen het bindend advies. De mogelijkheden om gevallen aan te wijzen zijn sterk gemeente- en gebiedsspecifiek en zijn daarmee nooit uitputtend te geven. In de menukaart staan de gevallen die nu onder de AVvGB vallen (maar dan vertaald naar de situatie onder de Ow) en enkele ambtelijke suggesties en (naar de Utrechtse praktijk vertaalde) gevallen van andere gemeenten. Dit raadsvoorstel en daarmee de beslispunten is erop gericht om de beleidsarme omzetting te realiseren. De gevallen die in de menukaart zijn "aangevinkt" (groen gemarkeerd) zijn onderdeel van deze beleidsarme omzetting en daarmee onderdeel van de lijst bindend advies. Met de menukaart kunnen een aantal scenario's worden beschouwd: - Geen bindend advies door de raad

	- “Beleidsarme” omzetting van de huidige werkwijze onder de AVvGB (opgenomen in dit raadsvoorstel) - Uitgebreidere vorm van bindend advies. Via de menukaart kan de raad keuzes maken hoe met deze scenario's om te gaan.
Kanttekeningen/ risico's	
2.1	<u>De Omgevingswet heeft als uitgangspunt dat de gemeenteraad geen formele rol heeft bij de vergunningverlening.</u> Zowel de Gemeentewet als de Omgevingswet kent een duidelijke rolverdeling tussen college en raad. De Omgevingswet geeft het college de rol om alle afwijkvergunningen te behandelen, tenzij de raad een lijst met gevallen vaststelt waarvoor zij bindend advies wil afgeven. Het is goed te weten dat het bindend advies naderhand bij motie in de Eerste Kamer is toegevoegd aan de wet en dat de uitvoerbaarheid van deze mogelijkheid niet goed geborgd in de wet lijkt te zijn, als het gaat om het halen van de termijnen. De uitgebreide voorbereidingsprocedure van toepassing verklaren is een mogelijkheid, maar dat kan niet generiek en moet het college per geval afwegen en toepassen. De aanvrager moet dan in de gelegenheid worden gesteld om een zienswijze uit te brengen.
2.2	<u>Voor een initiatiefnemer van een project dat onder de lijst valt is er hierdoor pas laat in de procedure duidelijkheid over de haalbaarheid van zijn aanvraag.</u> Bij een initiatief waarbij géén bindend advies door de raad nodig is, gaat de initiatiefnemer en de gemeente al direct in gesprek, nog voordat er een formele aanvraag ligt. Dit noemen we het omgevingsoverleg. In dit omgevingsoverleg bespreken deskundigen en de initiatiefnemer de haalbaarheid en de wenselijkheid van een initiatief en bestaat de mogelijkheid om het initiatief fijn te slijpen door enkele aanpassingen. Met een zorgvuldig omgevingsoverleg kunnen we ervoor zorgen dat de formele aanvraag binnen 8 weken wordt afgehandeld. Als blijkt dat het een geval betreft waarvoor bindend advies aan de raad moet worden gevraagd, kan er richting de initiatiefnemer geen uitspraak worden gedaan in de omgevingstafel over de haalbaarheid en wenselijkheid van het initiatief, het gehele initiatief wordt namelijk via het bindend advies behandeld in bij de raad. De initiatiefnemer is dan al wel enige tijd met de gemeente in gesprek, maar kan pas na indiening van de formele aanvraag (met daarbij op voorhand alle bijkomende kosten voor het indienen van een volledige aanvraag zoals bijvoorbeeld de kosten van een architect en het aanleveren van onderzoeksrapportages (Bouwbesluittoets, stikstofdepositie, flora en fauna, etc.) én de behandeling van zijn aanvraag in de raad duidelijkheid krijgen over de haalbaarheid van zijn aanvraag.
Beslispunt	
3	Het college op te dragen om – in samenspraak met de griffie – een werkwijze uit te werken voor de gevallen waarvoor bindend advies noodzakelijk is waarbinnen de wettelijke termijnen kunnen worden nageleefd.
Argumenten	
3.1	<u>Het behalen van wettelijke termijnen is alleen mogelijk met een aanpassing van de werkwijze van raad en college.</u> Het college moet erop toezien dat aanvragen binnen de door de Omgevingswet gestelde termijnen worden afgehandeld. De bevoegdheid voor het verlenen van een (afwijk)vergunning, blijft – ook in het geval van bindend advies – wettelijk gezien altijd bij het college. Bij het afhandelen van een aanvraag moet het college bij diverse ketenpartners en in sommige gevallen de raad advies aanvragen. In

	het commissiedebat van 13 april 2023 is uitgesproken dat een aanpassing van de huidige werkwijze noodzakelijk is om binnen de termijnen een bindend advies uit te kunnen brengen. Het college vraagt met klem aan de raad om de werkwijze van de raad zodanig aan te passen zodat aanvragen binnen de reguliere termijn van 8 weken afgehandeld kunnen worden. In plaats van de huidige 26 weken voor een afwijkvergunning, moet een aanvraagprocedure in 8 weken (met een mogelijke verlenging van 6 weken) afgehandeld zijn. Uit ons onderzoek blijkt dat in de huidige situatie het betrekken van de raad voor een bindend advies minimaal 15 weken extra zal kosten (aanlevertermijnen en reces niet meegerekend). Overschrijding van deze termijnen geeft een reëel risico op een dwangsom (wegens niet tijdig beslissen). Deze (korte) procedure is het uitgangspunt van de wet, maar belangrijker nog is in het belang van de initiatiefnemer en is ook conform de wens van de raad en het coalitieakkoord om doorlooptijden van aanvragen te verkorten. Het aanpassen van de werkwijze van de raad is aan de raad en de griffie. Maar de raad beslist hiermee wel dat aanpassing van de werkwijze noodzakelijk is en geeft het college en de griffie de opdracht om hiervoor de werkwijze aan te passen zodanig dat de wettelijke termijnen behaald kunnen worden. Het toepassen van de uitgebreide voorbereidingsprocedure zoals opgenomen in artikel 16.65 lid 4 Ow (26 weken + evt. 6 weken verlenging) kan niet generiek vooraf op alle aanvragen van toepassing worden verklaard waarop bindend advies moet worden gegeven door de raad. In voorkomende gevallen waarbij de impact van een initiatief of de maatschappelijke gevoeligheid groot is, kan het college wel per aanvraag het besluit nemen om de uitgebreide voorbereidingsprocedure van toepassing te verklaren. De mogelijkheid voor het bevoegd gezag tot het van toepassing verklaren van de uitgebreide procedure is daarbij beperkt tot een “activiteit die aanzienlijke gevolgen heeft of kan hebben op de fysieke leefomgeving” en “waartegen naar verwachting verschillende belanghebbenden bedenkingen hebben”. Tegen dit besluit van het college kan de initiatiefnemer een zienswijze uitbrengen. Het advies is om terughoudend om te gaan met het van toepassing verklaren van de uitgebreide voorbereidingsprocedure. Het is goed dat de raad weet dat als de uitgebreide voorbereidingsprocedure van toepassing is, dat de extra tijd vooral nodig is voor aanvullend ambtelijk advies om alle bij het besluit betrokken belangen in kaart te brengen, af te wegen en de beslissing op een aanvraag nader te kunnen motiveren door het college. Ook hier zal er druk blijven bestaan om binnen de termijn te blijven. (Dit is een uitwerking van de wettelijke criteria van artikel 16.65 lid 4 onder a en b Ow).
Beslispunt	
4	het college op te dragen om de invulling van bevoegdheden na een jaar na inwerkingtreding van de Omgevingswet te evalueren en om de raad te informeren door elk half jaar: - een lijst met alle buitenplanse afwijkvergunningen die in behandeling zijn te verstrekken - omgevingsplanwijzigingen toe te sturen aan de raad als het delegatiebesluit is gebruikt;
Argumenten	
4.1	<u>Het college betreft de raad hierdoor actief bij de nieuwe werkwijze en informeert de raad tijdig.</u> Aanvullend aan de algemene actieve informatieplicht en de kaderstelling via omgevingsvisie en omgevingsplan, willen we in ieder geval de eerste twee jaar na inwerkingtreding van de wet: - ontwerp-omgevingsplanwijziging ter informatie naar de raad te sturen, als het delegatiebesluit is gebruikt. Dit wordt opgenomen in het beslispunt

	over het ter inzage leggen van het ontwerp van een wijzing van het omgevingsplan. - elk half jaar een rapportage naar de raad te sturen van alle buitenplanse afwijkvergunningen en gedelegeerde wijzigingen omgevingsplan (en daarna – net als nu - één keer per jaar). Via die rapportage kan het gesprek tussen college en gemeenteraad plaatsvinden of het college een goede afweging maakt van de initiatieven (afwijkvergunningen) met aanzienlijke gevolgen en/of conflicterende belangen.
4.2	Het leren van ervaringen geeft kansen om bij te sturen. Een omvangrijke stelselwijziging als de Omgevingswet zorgt ervoor dat we een periode ingaan van monitoren en bijstellen. Met de kennis van nu zijn de besluiten opgesteld. Na een jaar willen we de voorgestelde invulling van bevoegdheden samen met de raad evalueren. Naast de momenten waarop we de raad informeren zullen we na een jaar actief in gesprek gaan over de ervaringen tot dan toe aan de hand van een evaluatie. Op basis van de uitkomsten kunnen we de invulling desgewenst aanpassen. Vanuit het Rijk wordt ook een evaluatie uitgevoerd. En het is goed om deze ontwikkelingen in de gaten te houden en deze wanneer nodig naar de Utrechtse praktijk te vertalen.
Kanttekeningen/ risico's	
4.1	<u>De herijking van het UPP kan leiden tot aanpassingen in de werkwijze tussen college, raad en ambtelijke organisatie</u> Aan de raad is de toezegging gedaan om dit raadsvoorstel aan de raad toe te zenden uiterlijk 4 maanden voor inwerkingtreding van de Omgevingswet. Tegelijkertijd loopt in Utrecht een traject om het planproces te herzien en te werken aan een nieuw UPP. Ook hierin wordt de samenwerking en betrokkenheid van de raad en het college besproken. Gezien de inwerkingtreding per 1 januari 2024 is het noodzakelijk dat de discussie over bindend advies en de delegatie van wijziging in het omgevingsplan eerder plaatsvindt dan de voorziene behandeling van het nieuwe UPP. Het kan dus zijn dat de – meer algemene – discussie die in het UPP plaatsvindt voor de raad aanleiding kan zijn om de verdeling bevoegdheden onder de Ow zoals benoemd in dit raadsvoorstel te herzien. Ook vanwege de ontwikkeling van het UPP is het goed om te evalueren, zodat afspraken in zijn geheel passen bij de wijze waarop we in Utrecht met elkaar willen samenwerken.

Financiën

Delegatie van het omgevingsplan

De uitvoeringsgerichte en technische omzettingen van de regels worden gedekt uit de middelen voor het omgevingsplan die hiervoor al beschikbaar zijn gesteld. Als het projectgerichte wijzigingen zijn voor gebiedsontwikkeling, dan komen deze uit het projectbudget.

Bindend advies

Wanneer de raad bindend advies wenst uit te brengen is er een aanpassing van de werkwijze noodzakelijk om binnen de wettelijke termijnen te adviseren. Deze werkwijze kan tot extra kosten leiden. Dit is afhankelijk op welke wijze de werkwijze wordt aangepast.

Op basis van dit voorstel (zonder eventuele amendementen) verwachten we in totaal geen toename of afname van de ambtelijke kosten ten opzichte van de huidige werkwijze onder de AVvGB. De kosten die nu worden gemaakt voor het voorleggen van afwijkvergunningen aan de raad zullen afnemen als de raad geen lijst bindend advies vaststelt.

Er is wel een concreet risico dat bij het overschrijden van de wettelijke termijnen, de gemeente in gebreke wordt gesteld en er een dwangsom betaald moet worden. De kosten voor het behandelen van een aanvraag worden in beginsel in rekening gebracht bij de aanvrager. Hiervoor moet de

legesverordening dan overeenkomen met de werkwijze in welke gevallen de raad bindend advies wenst te geven.

Vervolg

We informeren de raad over de invulling van de bevoegdheden conform voorstel (besluit 3). Na twee jaar voeren we een evaluatie uit naar delegatie en bindend advies om te leren en eventueel bij te sturen.

Participatie

Er heeft geen participatie plaatsgevonden over dit voorstel, omdat het om interne besluitvorming gaat.

Communicatie

Over dit afzonderlijke voorstel vindt geen communicatie plaats. Onderdelen die invloed hebben op initiatiefnemers (bijvoorbeeld verplichte participatie bij complexe projecten), worden voor inwerkingtreding van de Omgevingswet gecommuniceerd met initiatiefnemers samen met de andere veranderingen door de Omgevingswet.

(Niet-)Referendabel

De Verordening raadgevend referendum gemeente Utrecht is van toepassing.

Bijlagen

Bijlagen besluitvorming

- Menukaart Bindend Advies;

Bijlagen informatief

- Ontvangen reacties Bindend Advies Omgevingswet en werkwijze gemeenteraden.