Datum

31 augustus 2021

Onderwerp	Uw kenmerk	Aantal bijlagen
Nota van uitgangspunten en bevoegdheden omgevingsplan	…	1

Wat adviseert het college te besluiten?

1. In te stemmen met de 'Nota van uitgangspunten Omgevingsplan Oss';
2. Als gevallen waarin de gemeenteraad adviseur is bij een buitenplanse omgevingsplanactiviteit, als bedoeld in artikel 16.15a onder b1 en b2 van de Omgevingswet, de gevallen aan te wijzen die zijn opgenomen in categorie 1 in de bijlage bij dit besluit;
3. De bevoegdheid tot het vaststellen van die delen van het omgevingsplan die zijn opgenomen in categorie 2 in de bijlage bij dit besluit aan het college van burgemeester en wethouders te delegeren;
4. De bevoegdheid tot het nemen van voorbereidingsbesluiten als bedoeld in artikel 4.14 van de Omgevingswet aan het college van burgemeester en wethouders te delegeren;
5. Een informatieplicht te verbinden aan de bevoegdheid onder 4;
6. De beslispunten 2 tot en met 5 in werking te laten treden op de datum van inwerkingtreding van de Omgevingswet.

Wat is de aanleiding voor dit advies?
Op 1 juli 2022 treedt de Omgevingswet naar verwachting in werking. De Omgevingswet is omvangrijk en complex. De wet dwingt en nodigt uit tot andere manieren van werken, andere procedures en andere manieren van afweging. Bovendien verschuiven er bevoegdheden van het Rijk naar gemeenten. Het leren werken met de Omgevingswet is daardoor een dynamisch proces, dat de nodige tijd zal vergen.

De Omgevingswet gaat uit van een kader stellende rol van de gemeenteraad in het fysieke domein. Deze rol uit zich onder andere in de bevoegdheid om een omgevingsvisie en een omgevingsplan vast te stellen. Het opstellen van het omgevingsplan is een omvangrijke taak. De bestaande bestemmingsplannen, nieuwe regels (afkomstig van het Rijk), gemeentelijke verordeningen en regels voor nieuwe ontwikkelingen moeten worden samengevoegd in dit omgevingsplan. In de 'Nota van Uitgangspunten Omgevingsplan Oss' staan de uitgangspunten voor de invulling van het omgevingsplan. Daarnaast beschrijft deze nota op hoofdlijnen het proces tot opstellen van ons nieuwe omgevingsplan.

Het voorliggende besluit gaat enerzijds over deze Nota van Uitgangspunten (bijlage). Anderzijds gaat het besluit over bevoegdheden van raad en college onder de Omgevingswet. Dit zijn bevoegdheden op het gebied van advisering aan het college, wijziging van het omgevingsplan en het nemen van voorbereidingsbesluiten. Om vanaf 1 juli 2022 slagvaardig met de nieuwe wet te kunnen werken, is besluitvorming over deze bevoegdheden door uw raad nodig. Ons voorstel hiervoor is in lijn met ons voorstel voor de Nota van Uitgangspunten Omgevingsplan.

Wij baseren ons voorstel op de resultaten van werksessies met uw raad op 4 februari en 18 maart 2021, op overleg met de Raadswerkgroep Omgevingswet op 21 januari, 4 maart, 14 april, 27 mei en 26 juli 2021 en op de opiniërende bespreking met de raadscommissie Ruimte op 1 juli 2021. Tijdens de laatste vergadering van de Raadswerkgroep voor de vakantie (26 juli) zijn de uitgangspunten voor ons omgevingsplan en de raadsvoorstellen delegatie en adviesrecht toegelicht zoals wij die nu aan u presenteren. De raadswerkgroep had een gedeelde positieve beleving bij de uitgangspunten voor het omgevingsplan. Ook kon de raadswerkgroep zich grotendeels vinden in de voorstelde werkwijzen delegatie en adviesrecht. Alleen over de delegatiebevoegdheid van het voorbereidingsbesluit werd verschillend gedacht. In onderstaande motivatie besteden wij daarom extra aandacht aan het voorbereidingsbesluit.

De besluiten die wij u voorleggen, hebben wij gebaseerd op de huidige inzichten. Wij evalueren de komende jaren graag met u de ervaringen met deze besluiten. Op basis van de uitkomsten van de evaluatie zullen wij u zo nodig adviseren tot gewijzigde besluitvorming. Zo komen we tot een optimale benutting van de kansen die de Omgevingswet biedt, afgestemd op de Osse situatie.

Welk resultaat willen we bereiken?

1. Een beleidskader waarmee uw raad, ons college en de ambtelijke organisatie, in de periode tussen juli 2022 en 2030, het tijdelijke omgevingsplan ('omgevingsplan van rechtswege') stap voor stap kunnen ombouwen tot een volwaardig, nieuw omgevingsplan.
2 en 3. Een nieuwe juridische regeling onder de Omgevingswet voor bevoegdheidsverdeling tussen raad en college, die gelijk is aan de nu geldende bevoegdheidsverdeling bij het nemen van projectafwijkingsbesluiten en het wijzigen van bestemmingsplannen.
4 en 5. Delegatie (overdragen) van de bevoegdheid voorbereidingsbesluiten te nemen aan ons college. Waarbij uw raad op basis van een informatieplicht van ons college kan controleren en achteraf eventueel kan bijsturen.
6. De gemeente kan onmiddellijk na de inwerkingtreding van de Omgevingswet binnen de kaders van die wet werken.

Welke argumenten zijn er voor dit advies?

1.1 De Nota van Uitgangspunten Omgevingsplan Oss is een uitwerking van de richting die is gewezen door de opiniecommissie Ruimte op 1 juli 2021
Tijdens de bespreking van de *Opinienota Overgangsfase Omgevingsplan* zijn door uw raad vier richtinggevende uitspraken gedaan voor de Nota van Uitgangspunten Omgevingsplan Oss. Deze uitspraken zijn in de nota uitgewerkt in een aantal uitgangspunten:

1. U kiest voor een gemengde indeling van het omgevingsplan. U vraagt ons om er daarbij voor te zorgen dat onze indeling aansluit op indelingen die door andere gemeenten in de regio gehanteerd worden. Daarnaast vraagt u ons om ervoor te zorgen dat we maatwerk kunnen leveren per gebied. Wij hebben dit uitgewerkt in de uitgangspunten 1, 2 en 5.
2. Bij het omzetten van regels uit ons tijdelijke omgevingsplan en andere verordeningen in ons nieuwe omgevingsplan vraagt u ons om de bestaande regelset te 'verbouwen' tot nieuwe regels. Tijdens de verbouwing is aandacht nodig voor de continuïteit van dienstverlening. Wij hebben dit uitgewerkt in uitgangspunt 4 en bijlage 1 van de nota.

3. Bij het kiezen van de nieuwe manier van regelen geeft u aan dat het nodig is om de aard en het gebruik van het gebied in ogenschouw te nemen en om van daaruit de meest zinnige manier van regelen te kiezen. Dit hebben wij nader uitgewerkt in uitgangspunt 3 en bijlage 2 van de nota.
4. Tot slot geeft u aan dat het uw voorkeur heeft om, in de periode direct na inwerkingtreding van de wet, met de procedure 'buitenplanse opa' te werken. Dit is door ons uitgewerkt onder uitgangspunt 6.

1.2 De Nota van Uitgangspunten Omgevingsplan biedt duidelijkheid over de te volgen aanpak
De Nota van Uitgangspunten Omgevingsplan werkt uitgangspunten uit op basis waarvan het omgevingsplan zal worden opgesteld en ingericht. Daarbij gaat de nota op hoofdlijnen in op de aanpak van het proces om tot het nieuwe omgevingsplan te komen.

2.1 Deze uitwerking van het adviesrecht is een vertaling van de huidige aanwijzing van gevallen waarbij geen verklaring van geen bedenkingen voor een projectafwijkingsbesluit nodig is
Ons college kan op dit moment met verschillende soorten vergunningen afwijken van een bestemmingsplan. Eén van die manieren is het projectafwijkingsbesluit. Het projectafwijkingsbesluit maakt grote(re) afwijkingen van het bestemmingsplan mogelijk. Bij een voorgenomen projectafwijkingsbesluit zijn wij verplicht uw raad om een zogenoemde verklaring van geen bedenkingen te vragen. Hierbij geldt nu voor een aantal door uw raad aangewezen categorieën een uitzondering (dus: ja, tenzij). Onder de Omgevingswet komt hiervoor een vergunning voor een omgevingsplanactiviteit ('opa') in de plaats. Met deze vergunning heeft ons college de bevoegdheid om af te wijken van het omgevingsplan. Tenzij het om een activiteit gaat die valt onder de gevallen die uw raad *vooraf* heeft aangewezen voor (bindend) advies (dus: nee, tenzij). Ons college is in die gevallen verplicht om uw advies op te volgen.

Dit besluit tot aanwijzing van gevallen waarin de gemeenteraad adviseur is, vertaalt de huidige aanwijzing van categorieën waarin geen verklaring van geen bedenkingen (vvgb) nodig is, een-op-een naar het nieuwe regime van de Omgevingswet. Dit betekent dat wij onder de Omgevingswet in dezelfde situaties uw raad moeten raadplegen als nu het geval is.

3.1 De delegatie van de bevoegdheid tot wijziging van delen van het omgevingsplan sluit aan bij de bestaande verdeling van bevoegdheden tussen raad en college
Het vaststellen van (delen van) het omgevingsplan is, net als het vaststellen van een bestemmingsplan nu, een bevoegdheid van de gemeenteraad. De Omgevingswet maakt het

voor de raad mogelijk om delen van het omgevingsplan door het college te laten wijzigen. Deze bevoegdheid is feitelijk de opvolger van de huidige wijzigingsbevoegdheden van ons college binnen het bestemmingsplan. De juridische vorm is onder de Omgevingswet anders, namelijk door het overdragen van een taak door delegatie. Met deze delegatie wijst u de gevallen aan waarin ons college het omgevingsplan kan wijzigen. De huidige wijzigingsbevoegdheden hebben als basis gediend voor het delegatiebesluit dat wij voorstellen. Verder hebben wij ons gebaseerd op nieuwe taken die de Omgevingswet met zich meebrengt. Een voorbeeld hiervan is de verplichting om het omgevingsplan binnen vijf jaar op een onherroepelijke omgevingsvergunning aan te passen. Ook is de bevoegdheid van het college om een vergunning te verlenen voor een buitenplanse omgevingsactiviteit, zoals genoemd in categorie 1 in de bijlage bij het raadsbesluit, vertaald naar de bevoegdheid van het college tot gedeeltelijke wijziging van het omgevingsplan voor dezelfde soort gevallen.

2.2.& 3.2 De bevoegdheden van ons college rond vergunningverlening onder de Omgevingswet en rond het wijzigen van het omgevingsplan komen met elkaar overeen
De mogelijkheden van ons college om zelfstandig af te wijken van het omgevingsplan met een ‘opa’ is afgestemd met het delegatiebesluit voor gedeeltelijke wijziging van het omgevingsplan door ons college. Dit betekent dat in de gevallen waarin ons college bevoegd is tot wijziging van het omgevingsplan, ons college ook bevoegd is om in plaats daarvan met een vergunning voor een omgevingsplanafwijking (‘opa’) af te wijken van het omgevingsplan. Daarmee voorkomen wij, dat het afhankelijk is van de gevolgde juridische procedure, wie het bevoegd gezag is (de raad of het college).

2.3 & 3.3 De voorgestelde bevoegdheidsverdeling tussen raad en college biedt uw raad meer ruimte voor uw kader stellende rol
De gemeenteraad stelt onder de Omgevingswet vooral de kaders en het strategisch beleid van de gemeente vast en toetst en controleert of ons college het beleid volgens afspraak heeft uitgevoerd.

In de bijlage bij het besluit staan de categorieën waarin ons college zelfstandig kan besluiten over vergunningen voor omgevingsplanactiviteiten of wijziging van delen van het omgevingsplan. De onderwerpen in deze categorieën zijn vooral van ondergeschikte en uitvoeringsgerichte aard. Het zijn dus onderwerpen die ons college onder de huidige wetgeving ook zelfstandig afhandelt met vergunningen, projectafwijkingsbesluiten en wijzigingsplannen.

De efficiënte afhandeling van plannen met een beperkte impact op de fysieke leefomgeving door ons college, zorgt voor beperking van belasting van uw raad. Bovendien kunnen burgers en bedrijven hun plannen sneller realiseren door de kortere procedures.

4.1 Ons college kan snel en slagvaardig een voorbereidingsbesluit nemen
Het kan voorkomen dat ons omgevingsplan ontwikkelingsmogelijkheden biedt die op dat moment niet (meer) wenselijk zijn. Met een voorbereidingsbesluit kan de gemeente ongewenste ontwikkelingen tegenhouden. Het instrument voorbereidingsbesluit kennen we onder de Wet ruimtelijke ordening ook. Voorbereidingsbesluiten zijn bijvoorbeeld toegepast bij grootschalige mestbewerking en geitenhouderijen. Op dit moment mag alleen uw raad voorbereidingsbesluiten nemen. Onder de Omgevingswet kunt u deze bevoegdheid aan ons college delegeren. Als college zijn wij daar voorstander van. Wij hebben de bedenkingen van diverse leden van de raadswerkgroep over delegatie van deze bevoegdheid gehoord en in overweging genomen. Als college menen wij echter dat delegatie belangrijke voordelen biedt. Deze lichten wij hieronder toe.

Een belangrijk voordeel van delegatie van het voorbereidingsbesluit is dat wij (vanwege een kortere voorbereiding en het wekelijks vergaderen) in voorkomende gevallen zeer snel en slagvaardig kunnen handelen. Dit verkleint de kans dat een voorgenomen voorbereidingsbesluit voortijdig bekend wordt. Het gevolg hiervan kan zijn dat een initiatiefnemer nog snel een aanvraag indient om wél gebruik te kunnen maken van de ongewenste ontwikkelingsmogelijkheden. Wij moeten namelijk meewerken aan aanvragen voor ongewenste ontwikkelingen, die binnenkomen vóór het nemen van het voorbereidingsbesluit en die passen binnen het omgevingsplan.

Daar komt bij dat onder de Omgevingswet de kans op ongewenste en onvoorziene initiatieven toeneemt. Het omgevingsplan heeft een bredere reikwijdte dan een bestemmingsplan. In het omgevingsplan komen niet alleen regels uit de ruimtelijke ordening. Doordat er bijvoorbeeld milieuregels en verordeningen in komen, worden de regels in het omgevingsplan ingewikkelder. Dit betekent ook dat de kans groter wordt dat er mogelijkheden worden toegestaan die niet gewenst blijken te zijn. De mogelijkheid dat ons college slagvaardig voorbereidingsbesluiten kan nemen, zorgt ervoor dat wij fouten snel kunnen repareren.

5.1 Uw raad kan achteraf de genomen voorbereidingsbesluiten bijsturen
Door delegatie van de bevoegdheid tot het nemen van een voorbereidingsbesluit, verliest u deze bevoegdheid. Wij informeren u over een voorbereidingsbesluit, zodra deze door

publicatie in werking treedt. Door de informatieplicht kunt u achteraf bijsturen. Dit kan er toe leiden dat wij een genomen voorbereidingsbesluit intrekken.

Deze aanpak zorgt enerzijds voor snelle en slagvaardige besluitvorming. Anderzijds is de controle van het genomen besluit verzekerd.

6.1 De gemeente kan direct na de inwerkingtreding van de Omgevingswet volgens de kaders van die wet werken
Door het op tijd nemen van deze besluiten, bestaat bij inwerkingtreding van de Omgevingswet duidelijkheid over bevoegdheden en taken van raad en college. Bovendien biedt dit duidelijkheid bij de voorbereiding op de Omgevingswet binnen de gemeente. Door deze besluiten nu al te nemen, ontstaat duidelijkheid voor de inrichting van gemeentelijke processen en uitwerking van procedures.

Wat zijn tegenargumenten of risico's?

1.1 Mogelijk blijken uitgangspunten of beschreven aanpak in de praktijk niet te werken
De uitgangspunten en aanpak die in de Nota van Uitgangspunten staan beschreven, zijn gebaseerd op de kennis van de Omgevingswet die we nu hebben. Het is mogelijk dat keuzen in de praktijk niet goed blijken te werken. Zo is het digitale stelsel voor de Omgevingswet, waar de Rijksoverheid voor zorgt, nog niet uitontwikkeld. Dit geldt ook voor de computerprogrammatuur, die nodig is voor het maken van ons omgevingsplan. Deze programmatuur is afhankelijk van het digitale stelsel. Dit zijn voorbeelden van risico's waardoor wij de aanpak eventueel moeten bijstellen of uitgangspunten moeten aanpassen.

2.1 Een beperktere of verdergaande toepassing van het adviesrecht is mogelijk
Wij kiezen er op dit moment voor om de huidige werkwijze met verklaringen van geen bedenkingen bij projectafwijkingsbesluiten zo neutraal mogelijk te vertalen. In de komende tijd kunnen wij samen bekijken of uitbreiding of beperking van het adviesrecht van uw raad gewenst is.

2.2 Het adviesrecht van uw raad leidt tot meer tijd voor besluitvorming over een aanvraag
In gevallen waarin uw raad adviesrecht heeft over de vergunningsaanvraag voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit ('opa') is meer tijd nodig voor het proces dan in gevallen waarin het college zelfstandig kan besluiten. Bovendien vergadert uw raad begrijpelijkerwijs minder frequent dan ons college. De procedure buitenplanse 'opa' is beduidend korter dan de

voorganger het projectafwijkingsbesluit. De nieuwe vergunningsprocedure onder de Omgevingswet kent een doorlooptijd van 8 weken, eventueel te verlengen met 6 weken. Nu is dit 26 weken. Door net als nu te streven naar behandeling door uw raad voordat de formele procedure start, kunnen we de kortere proceduretijd voor de vergunning naar verwachting waar maken. Overigens, bij uitzondering kan ons college besluiten om de uitgebreide procedure toe te passen en de behandeltermijn te verlengen tot 26 weken.

3.1 Een beperktere of verdergaande toepassing van de delegatiebevoegdheid is mogelijk
De Omgevingswet geeft nauwelijks beperkingen aan de delegatiebevoegdheid voor het vaststellen van delen van het omgevingsplan door het college. De wet zegt alleen dat het moet gaan om 'delen van het omgevingsplan'. Dit betekent dat een beperktere of verdergaande toepassing van de delegatiebevoegdheid mogelijk is. Wij kiezen er op dit moment voor om de huidige wijzigingsbevoegdheden zo neutraal mogelijk te vertalen in een delegatiebesluit. Bij de verdere uitwerking van ons omgevingsplan (2022-2030) kunnen wij samen bekijken of en in hoeverre inperking of uitbreiding wenselijk is. Hierbij baseren wij ons op de ervaringen uit de praktijk. Dit hebben wij ook willen benadrukken in het laatste uitgangspunt in de Nota van Uitgangspunten: 'ons omgevingsplan is een dynamisch document dat met de tijd meebeweegt'. Dit geldt ook voor de juridische bevoegdheden die zijn gekoppeld aan dit plan.

4.1 en 5.1 De directe invloed van uw raad op de besluitvorming over een voorbereidingsbesluit wordt vervangen door controlerende invloed op het proces
Door deze bevoegdheid aan ons te delegeren, raakt uw raad haar juridische bevoegdheid kwijt. Het voorstel compenseert dit met de verplichting van ons college om uw raad te informeren over genomen voorbereidingsbesluiten. Op die manier kan uw raad achteraf zijn politieke controle uitoefenen. Dit past bij de geest van de Omgevingswet: kaders stellen vooraf, controleren achteraf.

6.1 De datum van de inwerkingtreding van de Omgevingswet kan veranderen
De inwerkingtreding van de Omgevingswet is al verschillende keren uitgesteld. Het is niet uitgesloten dat dit nog een keer gebeurt. Door geen datum te noemen in het besluit, zijn er geen juridische risico's.

Waar moeten we rekening mee houden?
a. Financiën

Het werk dat nodig is om ons nieuwe omgevingsplan volgens de uitgangspunten uit de Nota van Uitgangspunten Omgevingsplan op te bouwen, kost capaciteit. Een deel van de transformatie is ons reguliere werk. Een ander deel is een eenmalige, extra inspanning. In de najaarsbegroting van 2021 vragen we uw raad – daar waar de bestaande formatie onvoldoende is – om extra middelen beschikbaar te stellen.

b. Communicatie
Wij maken de besluiten op de gebruikelijke wijze bekend.

c. Uitvoering
Deze besluiten voeren we uit met ingang van inwerkingtreding van de Omgevingswet.

d. Overlegd met
In aanloop naar deze besluiten hebben wij intern veelvuldig overlegd met alle afdelingen uit het fysieke domein. Daarnaast is met de portefeuillehouders sociaal domein afgestemd dat bij het vullen van delen van ons nieuwe omgevingsplan waar van toepassing ook afdelingen van het sociaal domein betrokken worden. Verder zijn betrokken: de programmamanager, de raadswerkgroep en de stuurgroep Omgevingswet. Extern is overlegd met de regiogemeenten, de VNG, de ODBN, de Veiligheidsregio en de provincie.