



GEMEENTE BOEKEL

VOORSTEL AAN DE RAAD

- Datum** : 23 januari 2018
- Voorstel van** : college van burgemeester en wethouders
- Onderwerp** : Delegatie van bevoegdheden tot herziening Omgevingsplan 2016 aan het college

Samenvatting

Het bestemmingsplan "*Omgevingsplan buitengebied Boekel, 2016*" (verder *Omgevingsplan*) is u aangeboden ter vaststelling. Hierover heeft u als het goed is zojuist een besluit genomen. Het Omgevingsplan voorziet een groot deel van de gemeente van een actuele set aan regels voor de fysieke leefomgeving. In het plan is geregeld welke functies en bouwmogelijkheden op de verschillende plekken zijn toegestaan. Hierover is in het raadsvoorstel voor het Omgevingsplan al het nodige geschreven.

Het Omgevingsplan voorziet ook in diverse ontwikkelingen voor de functies en het bouwen. Het feitelijk herzien van het Omgevingsplan is een bevoegdheid van de gemeenteraad. Uw raad kan delen van die bevoegdheid delegeren aan het college. Dit voorstel gaat over deze delegatie. Wij stellen uw raad voor om voor een aantal ontwikkelingen de bevoegdheid tot het herzien van het Omgevingsplan te delegeren aan ons college. Wat wij voorstellen om te delegeren is in lijn met het voorstel dat wij uw raad in december 2017 hebben aangeboden ter behandeling. Hierin zijn uw opmerkingen van 14 december 2017 meegenomen.

Voorgesteld besluit

Zie delegatiebesluit.

Inleiding/probleemstelling

Het Omgevingsplan voor het buitengebied van Boekel is met uw raad besproken. Tot voor kort zijn wij er van uitgegaan dat de delegatie van de herzieningsbevoegdheid voor onderdelen van het plan in het Omgevingsplan opgenomen zouden moeten worden. Wij hebben tot en met de ontwerpfasen van het Omgevingsplan er voor gekozen om de gedelegeerde bevoegdheden in het plan op te nemen. Met name om het Omgevingsplan goed leesbaar en met alle mogelijkheden volledig aan de gebruiker beschikbaar te kunnen stellen.

Onlangs is ons duidelijk geworden dat het opnemen van de gedelegeerde bevoegdheden in het Omgevingsplan een aantal beperkingen en nadelen heeft. Uw raad heeft ook aangegeven dat de gedelegeerde bevoegdheden aangepast moeten kunnen als de raad dat wenselijk vindt. In lijn met de aankomende Omgevingswet zou het bestuursorgaan het delegatiebesluit '*te allen tijde*' moeten kunnen intrekken (in overeenstemming met artikel 10:18 Awb).

Indien delegatie in het Omgevingsplan is opgenomen is dat niet het geval. Duidelijk is ook dat het opnemen van de gedelegeerde bevoegdheden in het Omgevingsplan tot gevolg heeft dat deze regels gezien moeten worden als wijzigingsbevoegdheden. Deze zijn alleen aan te passen via een herziening van het Omgevingsplan als bedoeld in de Wet ruimtelijke ordening.

Om deze redenen stellen wij u voor om de gedelegeerde bevoegdheden voor het Omgevingsplan in een afzonderlijk delegatiebesluit, los van het Omgevingsplan zelf, vast te stellen. Welke bevoegdheden (lees: ontwikkelingsmogelijkheden) dat zijn is opgenomen in het besluit. Hierbij merken wij op dat er inhoudelijk geen verschil is tussen het regelen van de delegatie in het Omgevingsplan of via een afzonderlijk delegatiebesluit.

Relatie met eerdere besluitvorming

- ✓ Vaststellingsbesluit bestemmingsplan "*Omgevingsplan buitengebied Boekel, 2016*", d.d. 22 februari 2018.

Beoogd resultaat

Wij willen met dit besluit een juridisch houdbaar besluit waarin geregeld is welke herzieningen van het Omgevingsplan door uw raad aan ons college zijn gedelegeerd. Hiermee behoudt uw raad tevens de mogelijkheid om op elk gewenst moment een bepaalde bevoegdheid terug te nemen als daar aanleiding toe is. Zonder dat daar een langdurige en uitgebreide procedure voor nodig is. Ook kunnen via een aanvulling van het besluit ook andere bevoegdheden aan het college worden gedelegeerd door uw raad.

Keuzemogelijkheden

Uw raad kan er voor kiezen om meer of minder bevoegdheden tot herziening van het Omgevingsplan 2016 te delegeren aan het college. Hierbij moet uw raad het vaststellingsbesluit inzake het Omgevingsplan 2016 in overweging nemen. Beide besluiten kunnen weliswaar los van elkaar afgewogen worden, maar hebben nadrukkelijk een relatie met elkaar. Voor de duidelijkheid merken wij op dat het Omgevingsplan 2016 zonder delegatiebesluit kan worden vastgesteld en kan functioneren. Het voorliggende delegatiebesluit kan echter alleen functioneren, nadat het Omgevingsplan 2016 is vastgesteld.

De gevolgen van een aangepast delegatiebesluit zijn afhankelijk van de aanpassingen. Hierbij willen wij de volgende overwegingen meegeven.

1. Gevolgen van een beperktere delegatie

Indien uw raad besluit om bepaalde bevoegdheden niet aan ons college te delegeren, dan heeft dat hoofdzakelijk procedurele gevolgen. Zowel voor de gebruiker / burger als voor de gemeente. Herziening van het Omgevingsplan 2016 blijft voor die onderdelen gewoon mogelijk, maar zullen via een besluit van de gemeenteraad moeten lopen als de bevoegdheid uit voorliggende delegatiebesluit wordt gehaald. De procedure voor die ontwikkeling zal langer worden en ook duurder voor de initiatiefnemer én de gemeente. Er zijn immers meer besluiten nodig en dus meer ambtelijke uren. Inhoudelijk zijn er minder gevolgen, aangezien in beide gevallen een zelfde motivatie aangeleverd en overweging gemaakt moet worden.

2. Gevolgen van een ruimere delegatie

Indien u van mening bent dat meer bevoegdheden tot herziening van het Omgevingsplan 2016 aan ons college gedelegeerd kunnen worden, dan zullen daarvoor ook beleidsregels in het delegatiebesluit opgenomen moeten worden. Dit vraagt om voorbereiding en uitwerking. In veel gevallen zal hier de organisatie bij betrokken moeten worden om een houdbare, sluitende en correcte formulering van de gedelegeerde bevoegdheid op te stellen.

In dit geval verzoeken wij u de betreffende bevoegdheden aan ons college te melden, zodat wij uw raad in een latere fase een aanvulling op het delegatiebesluit kunnen voorleggen.

Argumenten

1. **Delegatie in of buiten het Omgevingsplan opnemen**

Zoals gezegd gingen wij tot voor kort uit van gedelegeerde bevoegdheden voor ons college die in het Omgevingsplan zijn opgenomen. Primaire overweging hiervoor was dat daarmee een beter inzicht bij alle gebruikers ontstaat over de (on)mogelijkheden in ons buitengebied. Alle informatie is dan op één plek vindbaar, in samenhang met elkaar te vinden en via dezelfde kanalen communiceerbaar.

Onlangs hebben wij echter moeten concluderen dat er enkele nadelen aan deze methode kleven. Het belangrijkste is dat bij deze methode de gedelegeerde bevoegdheden feitelijk gelijk gesteld moet worden met wijzigingsbevoegdheden en daarmee onlosmakelijk onderdeel zijn van het Omgevingsplan. Aanpassing is niet *'te allen tijde'* mogelijk, zoals de Omgevingswet én uw raad ook beoogt. Er is dan dus geen sprake van een afzonderlijk delegatiebesluit. Zowel bij het aanvullen als bij het innemen van gedelegeerde bevoegdheden is dan meer voorbereiding en een langere procedure nodig. Uw raad kan bijvoorbeeld niet zonder meer op elk moment een bevoegdheid intrekken.

2. **Inhoud van de gedelegeerde bevoegdheden**

In het besluit worden meerdere bevoegdheden tot het herzien van het Omgevingsplan 2016 gedelegeerd aan ons college.

2.1. **Overzicht**

In bijlage 2 treft u een tabel aan met de herzieningsbevoegdheden per artikel zoals in het ontwerp Omgevingsplan opgenomen en waar deze bevoegdheid in het voorliggende delegatiebesluit nu is terug te vinden. Inhoudelijk is er niets aangepast, behalve die onderdelen die in paragraaf 2.2 concreet zijn benoemd. In het voorliggende delegatiebesluit geeft u ons college de bevoegdheid om het Omgevingsplan te herzien voor de volgende ontwikkelingen:

- Artikel 1. De bescherming van nieuwe Groenelementen;
- Artikel 2. De bescherming van nieuwe Natuur;
- Artikel 3. Het veranderen van functies in het woonwerklandschap met buurtschappen;
- Artikel 4. Het veranderen van functies in het beekdal, met aangrenzend open agrarisch gebied;
- Artikel 5. Het veranderen van functies in het agrarisch landschap;
- Artikel 6. Het veranderen van functies in de bosrijke ontginningen met buurtschappen;
- Artikel 7. Het veranderen van functies voor een glastuinbouw doorgroeilocatie;
- Artikel 8. Het vergroten van het toelaatbare oppervlakte bedrijfs- of dienstbebouwing;
- Artikel 9. Het van vorm veranderen dan wel verplaatsen van het vlak *'Bouwen – Motorcrossterrein'*;
- Artikel 10. Het aanpassen van de archeologische verwachtingswaarde;
- Artikel 11. Het aanwijzen, wijzigen van een aanwijzing of intrekken van een aanwijzing van een gemeentelijk monument;
- Artikel 12. Het aanwijzen van karakteristieke en/of cultuurhistorisch waardevolle bebouwing;
- Artikel 13. Het aanpassen van de lijst *'Beschermden bomen Boekel 2017'*;
- Artikel 14. Het aanpassen van de begrenzing van het Natuur Netwerk Brabant en/of de begrenzing van de Groenblauwe mantel;
- Artikel 15. Het aanpassen van de functies naar de functies *'Natuur'* en/of *'Water'*;
- Artikel 16. Het aanpassen van het plan voor de uitvoering van een innovatieve techniek of ontwikkeling;

Al deze ontwikkelingen zijn gekoppeld aan een set van voorwaarden. In het delegatiebesluit heten dat beleidsregels en deze zijn per artikel opgenomen. Hiervoor verwijzen wij naar het besluit.

Een aantal bevoegdheden dient ter bescherming en borging van de omgevingswaarden, zoals natuur en monumentale waarden. Bijvoorbeeld artikel 1 en 11. Of om veranderingen in omgevingswaarden of andere besluiten administratief door te voeren in het Omgevingsplan. Bijvoorbeeld artikel 13 en 14. Wij verwachten wat dat betreft weinig inhoudelijke discussie over de bevoegdheden in artikel 1, 2 en 10 t/m 15.

Artikel 3 t/m 7 gaan over functieverandering in de diverse gebieden. Dat betreft allerlei veranderingen, waaronder ontwikkelingen die onder Vitaal Buitengebied en de glastuinbouwvisie vallen. Deze veranderingen moeten altijd aan de voorwaarden voldoen zoals opgenomen in de beleidsregels in betreffende artikelen. Voor de mogelijkheden voor de glastuinbouw (artikel 7) verwijzen wij naar het aparte raadsvoorstel dat u heeft ontvangen.

Artikel 8 gaat over de vergroting van niet-agrarische bedrijfsgebouwen. Hiervoor moet in ieder geval een tegenprestatie worden geleverd als er meer gebouwd wordt dan in het Omgevingsplan is toegestaan. Voor het motorcrossterrein is in artikel 9 de mogelijkheid opgenomen om de bestaande en vergunde bebouwing, zonder vergroting van oppervlak, beter te situeren dan nu. Hiervoor moeten de nu opgenomen bouwvlakjes in het Omgevingsplan worden verlegd.

Artikel 16 kan worden toegepast voor innovaties die om aanpassing van het Omgevingsplan vragen. Het kan hier gaan om diverse aanpassingen; bouwvlak, functievak, oppervlak bebouwing, soort functie of andere aanpassingen. Omdat het innovaties betreft, is op voorhand niet duidelijk wat aan de orde komt. Grootschalige mestverwerking is expliciet uitgesloten.

2.2. Aanpassingen in delegatie t.o.v. de laatste versie

Naar aanleiding van de opiniërende behandeling van het Omgevingsplan door uw raad in december 2017 zijn de volgende aanpassingen doorgevoerd in de bevoegdheden.

2.2.1. Geen grootschalige mestverwerking bij innovatie

Artikel 16 mag niet leiden tot grootschalige mestverwerking op basis van een eventuele innovatieve ontwikkeling. Dit is nu expliciet uitgesloten in artikel 16.

2.2.2. Geen innovatie op basis van niet gemeentelijke programma's / visies

Artikel 16 kan niet worden toegepast op basis van innovaties die uitvoering geven aan niet gemeentelijke uitvoeringsprogramma's en/of visies zoals eerder opgenomen in sub c. en d. Sub c. sluit nu expliciet ook grootschalige mestverwerking uit.

2.2.3. Glastuinbouw

Artikel 7 is aangepast voor wat betreft de toelaatbare oppervlaktes glas. Deze zijn nu opgenomen conform het eerder besproken raadsvoorstel voor de visie 'Doorgroeigebied glastuinbouw Boekel'. De volgende uitbreidingsruimte voor glas is nu opgenomen

- 1) Neerbroek 23a: 10,1 hectare;
- 2) Bovenstehuis 15: n.v.t.;
- 3) Waterdelweg 2b: 4 hectare;
- 4) Waterdelweg 2c: 5 hectare;

3. Hoe werkt een gedelegeerde bevoegdheid?

Als ons college straks een gedelegeerde bevoegdheid toe wil passen, dan komt u als raad niet meer in beeld bij de besluitvorming. Ons college is dan bevoegd de hele herzieningsprocedure af te werken en te besluiten.

De procedure is en loopt hetzelfde als de reguliere procedure ex artikel 3.1 Wro:

- a. (Een voorontwerp wordt eventueel ter inzage gelegd voor inspraak en met betrokken partners besproken in vooroverleg);
- b. Een plan gaat, na vooroverleg en inspraak, in ontwerp ter inzage voor zienswijzen;
- c. Daarna neemt ons college een definitief besluit over het plan, inclusief zienswijzen;

d. Dit besluit staat open voor beroep bij Raad van State.

4. Welke bevoegdheden zijn anders dan onder het oude regime?

In wezen verandert er niet heel veel ten opzichte van de geldende beleidskaders van dit moment. Zoals eerder al aangegeven zit een aantal bevoegdheden al in het bestaande bestemmingsplan Buitengebied 2005. Bijvoorbeeld de functiewijziging bij stoppende agrarische bedrijven. Dit is echter vaak begrensd op een x aantal vierkante meters en bepaalde functies.

Op basis van Vitaal Buitengebied hebben wij als gemeente dit beleid al eerder vertaald in andere mogelijkheden en daarbij horende voorwaarden. Hiervoor hebben initiatieven echter tot op heden altijd een postzegelplan moeten doorlopen. Een heel aantal van deze ontwikkelingen valt met dit besluit onder de bevoegdheden die artikel 3 t/m 6 bieden. Wij beschouwen dit als uitvoering geven aan bestaand beleid. Dit houdt dus in dat niet alle 'postzegelplannen' meer langs uw raad komen.

Voor de glastuinbouw heeft ons college nu aan de Neerbroek 23a iets meer bevoegdheid v.w.b. het toekennen van oppervlakte glas (van 9 naar 10,1 ha). De bevoegdheid om grootschalig uit te breiden aan de Waterdelweg geven we deels terug aan uw raad. Onder de oude regels konden wij tot 7 en 9 ha toestaan via een wijzigingsprocedure. Dit is nu begrensd op 4 en 5 ha.

Voor innovaties is nooit een regeling geweest. Deze moesten altijd via de gemeenteraad. In lijn met de Omgevingswet en één van de doelstellingen voorop kunnen wij als college nu (deels) besluiten over innovatieve ontwikkelingen die passen bij de opgenomen verbeterdoelen.

Heel veel andere bevoegdheden lagen al bij ons college in het vorige bestemmingsplan of andere beleidsregeling die nu in het Omgevingsplan zitten. Bijvoorbeeld het opleggen van een bestemming 'natuur' bij nieuwe natuur of het toekennen van een monumentale status aan een pand. Of het bestemmen en realiseren van ecologische verbindingzones.

5. Waar wijkt het delegatiebesluit af van de Verordening Ruimte?

In principe wijkt een delegatiebesluit nooit af van de Verordening Ruimte. De verordening stelt immers alleen regels ten aanzien van bestemmingsplannen. Wanneer op grond van voorliggend delegatiebesluit een herziening van het Omgevingsplan wordt vastgesteld door het college, zal die herziening aan de verordening, zoals die op dat moment geldt, worden getoetst.

Op dit moment gaan de gedelegeerde bevoegdheden verder dan de verordening voor de volgende onderdelen:

- De omschakeling naar een andere bedrijfsfunctie is niet begrensd op milieucategorie 1 en 2. Ook milieucategorie 3.1 en 3.2 is mogelijk onder voorwaarden (artikel 3.3, 4.3, 5.3 en 6.3).
- De innovatieregeling kán wellicht leiden tot ontwikkelingen die niet passen binnen de verordening (artikel 16).

Op 8 januari is ambtshalve nogmaals met de provincie gesproken over het Omgevingsplan. Hierbij is ook naar voorliggende besluit gekeken. Bovenstaande strijdigheden kwamen daar terug. Daarnaast gaf de provincie aan nog (ambtshalve) bedenkingen te hebben bij enkele regelingen, waaronder de nieuwvestiging van functies, zoals in artikel 3.1.d) en 6.1.c) opgenomen. Daarnaast voldoet volgens de ambtenaren de waarderingsnorm bij permanente teeltondersteunende voorzieningen niet; deze zou te laag zijn. Hierover is echter altijd de afspraak geweest vanuit het Regionaal Ruimtelijk Overleg en artikel 3.2 van de Verordening, dat gemeenten zelf deze waarderingsnormen bepalen. Tegenover de lagere norm in Boekel staat dat Boekel nooit onderhoudskosten voor groen mee laat tellen. Dat is vaak een veel groter aandeel.

Wij merken op dat de provincie bij de herzieningsprocedure de wettelijk bepaalde mogelijkheden heeft om eventuele strijdigheden en hun provinciale belangen aan te kaarten (vooroverleg, inspraak en zienswijzen).

6. In werking treding

Het delegatiebesluit kan niet eerder in werking treden dan het Omgevingsplan. Het Omgevingsplan treedt in werking op de dag na afloop van de beroepstermijn. De werking van (delen van) het Omgevingsplan kan worden geschorst door een aanvraag om voorlopige voorziening bij Raad van State of kan worden vernietigd door een vernietigende uitspraak van Raad van State over het Omgevingsplan.

Wij stellen voor de in werking treding van het delegatiebesluit aan die van het Omgevingsplan te koppelen.

Financiële gevolgen en dekking

Het delegatiebesluit kan niet worden opgenomen in www.ruimtelijkeplannen.nl. Het besluit voldoet immers niet aan de landelijke standaard.

Wel kan het plan worden opgenomen in de viewer voor het Omgevingsplan. Hiervoor moeten delen van het oorspronkelijke Omgevingsplan worden omgebouwd tot een 'tweede dataset' die in de viewer kan worden ingelezen. De viewer zal aangepast moeten worden. De inschatting van betrokken adviseurs is dat hier € 5.000 – € 10.000 voor nodig is.

Wij zijn adviseren om het delegatiebesluit integraal via de viewer voor het Omgevingsplan te ontsluiten en beschikbaar te stellen. Op termijn zal dit zich terugverdienen doordat minder werkzaamheden voor de organisatie om het delegatiebesluit bij de eindgebruikers te krijgen. De meerkosten zullen worden meegenomen in de voorjaarsnota 2018.

Risico's

Voor de gemeente zitten er veel minder risico's aan een delegatiebesluit in vergelijking met het opnemen van delegatie in het Omgevingsplan.

1. Geen beroep tegen delegatiebesluit mogelijk

Het voorliggende besluit staat bijvoorbeeld niet open voor beroep, waar dat in het andere geval wel is. Raad van State zal dit delegatiebesluit dus niet meenemen in zijn afwegingen over het Omgevingsplan zelf.

Dit heeft anderzijds wel tot gevolg dat de houdbaarheid van een ontwikkeling pas getoetst wordt als er van de gedelegeerde bevoegdheid gebruik wordt gemaakt. Dus pas bij de procedure van een herziening. Hiermee verschuift deze toets naar achteren en draagt de initiatiefnemer dus het risico of een ontwikkeling uitvoerbaar en uiteindelijke houdbaar is.

2. Planschaderisico

Het risico van planschade is ook niet anders tussen de varianten van delegatie in het Omgevingsplan of een apart delegatiebesluit. In beide gevallen worden de mogelijkheden die deze bevoegdheden met zich mee brengen gelijkwaardig geïnterpreteerd bij de beoordeling van planschade.

3. Informatievoorziening: beschikbaar stellen van het delegatiebesluit

Het grootste risico van een apart delegatiebesluit is dat er meer vragen en informatieverzoeken over de mogelijkheden die in het buitengebied al dan niet aanwezig zijn, naast de mogelijkheden in het Omgevingsplan, bij de organisatie terecht komen. Dit risico kan worden verkleind door een goede informatieverstrekking over het delegatiebesluit via de viewer. Hierover hebben we in de paragraaf 'Financiële gevolgen en dekking' al geadviseerd.

Communicatie

Nu we voorstellen om de delegatie uit het Omgevingsplan te gaan halen en een apart delegatiebesluit aan het Omgevingsplan te gaan verbinden, heeft dit wel impact op de juridische status van het plan. De gedelegeerde bevoegdheden uit het ontwerp Omgevingsplan zijn immers

niet meer vatbaar voor beroep. Dit kan tot onduidelijkheid leiden. Hiervan moet in de publicatie en aanschrijving van indieners van zienswijzen nadrukkelijk melding van gemaakt worden. Hierbij verdient het aanbeveling om in de publicaties en aanschrijvingen de rechtsbescherming in latere fases bij concrete uitvoeringsprojecten en procedures te vermelden.

De Awb bepaalt dat een besluit niet in werking treedt voordat het is bekendgemaakt (artikel 3:40 Awb). Voorliggende delegatiebesluit heeft een algemene strekking en moet op grond van artikel 3:42, lid 2 en 3 door kennisgeving van het besluit in een '*dag-, nieuws- of huis-aan-huisblad, dan wel op een andere geschikte wijze*'. Omdat alleen van de zakelijke inhoud wordt kennisgegeven moet het besluit ook ter inzage worden gelegd.

Wij zullen het delegatiebesluit beschikbaar stellen op onze gemeentelijke website en tegelijk met de publicatie van het Omgevingsplan kennisgeving doen van het delegatiebesluit in het Boekels Weekblad. Zoals gezegd is het besluit straks op de viewer voor het Omgevingsplan te vinden.

Uitvoering en evaluatie:

Het delegatiebesluit moet kenbaar gemaakt worden, voordat het in werking kan treden. Hiervoor moet een publicatie worden verzorgd.

Om de bruikbaarheid te vergroten wordt het delegatiebesluit ontsloten via de gemeentelijke viewer voor het Omgevingsplan. Deze voorziening moet gereed zijn en in werking voor de in werking treding.

Evaluatie van de gedelegeerde bevoegdheden kan tegelijk met de monitoring en evaluatie van het Omgevingsplan 2016 plaatsvinden. Kernvragen zijn dan welke ontwikkelingen er dan veelvuldig of niet gebruikt zijn en of er behoefte is om meer / andere bevoegdheden in het delegatiebesluit op te nemen.

Voorstel:

Zie het bijgevoegde delegatiebesluit.

Burgemeester en wethouders van de gemeente Boekel
De secretaris de burgemeester

J.G. Marcic

P.M.J.H. Bos

Bijlagen ter inzage:

- N.v.t.

Bijlagen die zijn bijgevoegd:

1. Delegatiebesluit, d.d. 22 februari 2018;
2. Omzettingstabel delegatie in het Omgevingsplan naar afzonderlijk delegatiebesluit;
3. Algemene wet bestuursrecht, Titel 10.1. '*Mandaat, delegatie en attributie*', Afdeling 10.1.2. '*Delegatie*';