

## Raadsvoorstel

|                     |                                             |
|---------------------|---------------------------------------------|
| Datum vergadering:  | 3 november 2022                             |
| Agendapunt:         | 10                                          |
| Onderwerp:          | Delegatiebesluit gemeentelijk omgevingsplan |
| Portefeuillehouder: | wethouder Edwin Daandels                    |

Heesch, 20 september 2022

### Inleiding

Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet, voorzien op 1 januari 2023, verandert er veel. Alle regelgeving op het gebied van ruimtelijke ordening, bouwen en milieu wordt gebundeld in deze nieuwe wet. Integratie van beleid en uitvoering wordt in toenemende mate belangrijk. En instrumenten en werkwijzen veranderen.

De Omgevingswet gaat uit van een kaderstellende rol van de gemeenteraad en een uitvoerende rol van het college in het fysieke domein. Dit besluit gaat over het delegeren van bevoegdheden van de raad aan het college onder de Omgevingswet en dan met name bevoegdheden met betrekking tot het wijzigen van het omgevingsplan en het nemen van voorbereidingsbesluiten. Om vanaf 1 januari 2023 slagvaardig met de nieuwe wet te kunnen werken, is besluitvorming over deze bevoegdheden door uw raad nodig.

We baseren ons voorstel op overleg met de Raadswerkgroep Omgevingswet op 2 februari 2022, waarin de hoofdlijnen van het voorstel werden toegelicht. De Raadswerkgroep kon zich vinden in de voorgestelde delegatie. De werkgroep gaf aan in het voorstel graag een vergelijking te willen terugzien tussen de huidige en de nieuwe situatie. In de rubriek 'Argumenten' besteden we daarom extra aandacht aan elk onderdeel van het voorgestelde delegatiebesluit.

Het besluit dat wij u voorleggen hebben wij gebaseerd op de meest recente inzichten en op soortgelijke besluiten bij onze buurgemeenten. 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 situatie in Bernheze.

### Voorstel

De bevoegdheid tot het vaststellen van de volgende onderdelen van het gemeentelijke omgevingsplan te delegeren aan het college:

1. Het verwijzen naar wetten, besluiten, verordeningen, beleid en dergelijke.
2. Het stellen van nadere regels over de beoordeling van vergunningsaanvragen, de periode waarbinnen een aanvraag kan worden ingediend en de voorschriften en beperkingen die aan een vergunning verbonden zijn.
3. Het verwerken van instructieregels, instructies, gewijzigde wet- en regelgeving en eventuele andere dwingende bepalingen van bestuursorganen van andere overheden, tenzij de gemeente Bernheze of haar bestuursorganen hierover een zienswijze hebben ingediend.
4. Het toevoegen van die onderdelen uit de gemeentelijke verordeningen die de gemeente beleidsneutraal overzet naar het nieuwe omgevingsplan.
5. Het uitwerken van door de raad vastgesteld kaderstellend beleid in omgevingsplanregels, voor zover het beleid betreft waarvan de gemeenteraad heeft aangegeven dat het college bevoegd is om het betreffende beleid uit te werken.



6. Het in overeenstemming brengen van het omgevingsplan met onherroepelijke omgevingsvergunningen als bedoeld in artikel 4.17 Ow (vergunningen buitenplanse omgevingsplanactiviteiten).
7. Het aanwijzen, wijzigen en schrappen van gemeentelijke monumenten.
8. Het wijzigen van onderdelen van het tijdelijke omgevingsplan naar onderdelen van het nieuwe omgevingsplan op basis van de wijzigings- en uitwerkingsregels op grond van de Wet ruimtelijke ordening, zoals die zijn vastgelegd in bestemmingsplannen die golden op het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet. Dit mag ook door deze regels om te vormen tot binnenplanse beoordelingsregels.
9. Het corrigeren van verschrijvingen, verkeerde verwijzingen en inventarisatiefoutjes in het omgevingsplan.
10. Het nemen van een voorbereidingsbesluit met het oog op de voorbereiding van in het omgevingsplan te stellen regels.

## Argumenten

- 1.1 Verwijzingen naar wetten, besluiten, verordeningen, beleid en dergelijke zijn informatieve toevoegingen aan het omgevingsplan die beter passen bij de uitvoerende rol van het college dan bij de kaderstellende rol van de raad*

In het omgevingsplan kunnen verwijzingen opgenomen worden naar andere wetten, besluiten, verordeningen en beleid om regels te duiden of om achtergrond informatie te verschaffen. Het toevoegen van verwijzingen naar dit soort informatie is altijd beleidsneutraal en past bij de uitvoerende rol die het college heeft met betrekking tot het omgevingsplan.

- 1.2 Het college kan, binnen de kaders gesteld door de raad, het best zelf bepalen onder welke condities zij een vergunningaanvraag wil ontvangen en welke nadere eisen zij aan een vergunning stelt.*

In de memorie van toelichting bij de Omgevingswet wordt benadrukt dat het omgevingsplan sterk lijkt op een 'gewone' verordening. Omgevingsplanregels zijn daarom op één lijn te stellen met bepalingen in een gemeentelijke verordening. Net als bij verordeningen is het dan ook mogelijk om de bevoegdheid tot het stellen van nadere regels, dat wil zeggen bovenop de regels die de raad al in het omgevingsplan opneemt, te delegeren aan het college.

Het college is bevoegd gezag als het gaat om de verlening van vergunningen. Het is dan ook passend om het college de mogelijkheid te geven door het stellen van nadere, vooral praktische, regels deze taak beter te kunnen uitvoeren.

- 1.3 Wanneer de reden voor een wijziging van het omgevingsplan buiten de beleidsvrijheid van de raad ligt kan de wijziging even goed en sneller door het college worden doorgevoerd*

Wet- en regelgeving wijzigt regelmatig, net als normen uit beleidsstukken en -visies. Dat komt door andere inzichten, wijzigingen in normstellingen, meetmethoden, naamgeving, vervallen van wetgeving, et cetera. Dit kan er toe leiden dat normen, meetmethoden, referenties en verwijzingen (naar wetgeving) die in het omgevingsplan zijn opgenomen aangepast moet worden. Het betreft hier onder andere gewijzigde wet- en regelgeving van hogerhand, waar we feitelijk niets over te zeggen hebben en waar geen beleidsvrijheid meer is toegekend. Als voorbeeld ten aanzien van gewijzigde beleidsstukken kan gedacht worden aan de wijziging van gebieden met archeologische waarden. Uit nader archeologisch onderzoek blijkt dat de archeologische waarde op een specifieke locatie niet overeenkomt met de situatie zoals deze is vastgesteld (er zijn geen archeologische resten gevonden dus de waarde is lager). Het archeologisch beleid wordt hierop dan aangepast. Dit zijn zaken die dan ook aangepast moeten worden in het omgevingsplan. Om de procedure voor het aanpassen van het omgevingsplan in deze situaties sneller te

laten verlopen ligt het delegeren van de vaststelling van het omgevingsplan op dit punt voor de hand.

#### *1.4 Beleidsneutraal overzetten van verordeningregels die zien op de fysieke leefomgeving is onderdeel van de transitieperiode en vergt geen afweging door de raad*

De Omgevingswet bevat voor de gemeenteraad de verplichting om voor het gehele gemeentelijk grondgebied één omgevingsplan vast te stellen waarin regels over de fysieke leefomgeving zijn opgenomen. Deze verplichting geldt ook voor bepaalde regels over de fysieke leefomgeving die in gemeentelijke verordeningen zijn gesteld. Bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet blijven deze verordeningen gelden naast het omgevingsplan. Gemeenten moeten in de overgangsperiode tot 2029 deze verordeningen opnemen in het omgevingsplan. Aangezien deze verordeningen destijds al door de raad zijn vastgesteld, heeft inhoudelijke afweging al plaatsgevonden. In 2021 heeft de raad bovendien al een bundeling van de betreffende regels in de Verordening Fysieke Leefomgeving (VFL) vastgesteld. De beleidsneutrale doorvertaling van de regels uit de verordeningen naar het omgevingsplan betreft puur de uitvoering en kan door het college gebeuren. Indien sprake is van een inhoudelijke beleidswijziging, blijft de raad bevoegd.

#### *1.5 Uitwerken van kaderstellend beleid is te zien als uitvoering en dus een taak van het college*

Bij kaderstellend beleid kan gedacht worden aan door de raad vastgestelde ruimtelijke visies, ruimtelijke (/stedenbouwkundige) plannen, startnotities, beleidsnota's/-visies en kaders met inbegrip van daarmee naar aard en strekking te vergelijken documenten. Deze voorbeelden zijn overigens niet uitputtend bedoeld. Het omgevingsplan bevat niet alleen regels die de ruimtelijke ordening betreffen, maar ziet op de gehele fysieke leefomgeving. Het is dan ook mogelijk om onderwerpen die in het kaderstellend beleid opgenomen zijn en de fysieke leefomgeving betreffen, indien gewenst te vertalen naar regels in het omgevingsplan. Wanneer de raad of het college beleidsregels hebben vastgesteld die doorvertaald dienen te worden in het omgevingsplan, kan dit door het college gebeuren. Het gaat immers om het vertalen van kaderstellend beleid waar al sprake is geweest van een inhoudelijke afweging door de raad. Een dergelijke aanpassing van delen van het omgevingsplan is aan te merken als uitvoering en daarmee ligt delegatie aan het college voor de hand. Wel dient rekening gehouden te worden met het feit dat de reikwijdte per beleidsstuk kan verschillen; er is strategisch (breed) kaderstellend beleid en er is concreet uitgewerkt beleid. Het kan dan ook voorkomen dat voor uitwerking in het omgevingsplan redelijk wat ruimte is. Het is daarom zaak dat per beleidsstuk afspraken worden gemaakt tussen college en raad over de verdere uitwerking er van. Om die reden geldt deze bepaling enkel voor beleid dat is vastgesteld na de datum van inwerkingtreding van onderhavige regeling en niet voor eerder beleid.

#### *1.6 Vergunningen voor buitenplanse omgevingsplanactiviteiten zijn eerder al door het college beoordeeld en verleend*

Ontwikkelingen worden mogelijk gemaakt door middel van een omgevingsvergunning. Een dergelijke vergunning kan ook verleend worden in afwijking van het omgevingsplan. Het college heeft de bevoegdheid (in bepaalde gevallen rekening houdend met een bindend advies van de raad) te besluiten over het verlenen van een omgevingsvergunning in afwijking van het omgevingsplan. De Omgevingswet bepaalt dat de gemeenteraad vergunningen voor afwijkactiviteiten binnen vijf jaar moet verwerken in het omgevingsplan. Als na besluitvorming op de vergunning nogmaals een besluit genomen moet worden over aanpassing van het omgevingsplan, is sprake van dubbele besluitvorming over hetzelfde onderwerp. De raad stuurt op hoofdlijnen en het vertalen van verleende omgevingsvergunningen is een administratieve handeling. Daarom leent die zich goed voor delegatie.

*1.7 Het college is al bevoegd gemeentelijke monumenten aan te wijzen, het ligt voor de hand dat het college de aangewezen monumenten dan ook zelf in het omgevingsplan opneemt.*

Gemeentelijke monumenten moeten volgens de Omgevingswet in het omgevingsplan opgenomen worden. Het aanwijzen van een gemeentelijk monument is volgens de Verordening Fysieke Leefomgeving (VFL) gemeente Bernheze een collegebevoegdheid. In het kader van de Omgevingswet dienen regels uit verordeningen die zien op de fysieke leefomgeving in het omgevingsplan opgenomen te worden. In Bernheze gaat het dan om de VFL. De bevoegdheid tot het aanwijzen van een gemeentelijk monument komt dan ook in het omgevingsplan. Voor het zover is (uiterlijk 2029) kunnen nieuwe gemeentelijke monumenten nog worden aangewezen op grond van de VFL. Aangezien de bevoegdheid tot het aanwijzen van monumenten al bij het college ligt, ligt het voor de hand dat het college ook verantwoordelijk is voor het wijzigen van het omgevingsplan door het opnemen van een aangewezen monument.

*1.8 De bestaande wijzigingsbevoegdheden van het college zoals die in bestemmingsplannen zijn opgenomen, worden gecontinueerd in het omgevingsplan*

In de huidige Wet ruimtelijke ordening (Wro) kan het college een bestemmingsplan wijzigen of uitwerken om een nieuwe ontwikkeling mogelijk te maken als er een wijzigingsbevoegdheid of uitwerkingsplicht met daarbij behorende regels in het bestemmingsplan staan. De Omgevingswet kent deze wijzigingsbevoegdheid en uitwerkingsplicht niet. Het college van B&W kan na inwerkingtreding van de Omgevingswet dus geen wijzigingsplan of uitwerkingsplan meer vaststellen.

Met behulp van de artikelen 2.8 en 22.1 van de Omgevingswet kan de bevoegdheid om delen van het omgevingsplan te wijzigen gedelegeerd worden aan het college en daarmee de werkwijze met huidige wijzigingsbevoegdheden en uitwerkingsplichten in materiële zin blijven voortbestaan onder de Omgevingswet, daar waar dat al eerder door de raad als wenselijk is aangegeven.

*1.9 Herstel van fouten in het omgevingsplan is pure uitvoering*

Het gaat hier om technische aanpassingen waarbij inhoudelijke besluitvorming niet is vereist. Delegatie van dit onderdeel aan het college ligt hiermee voor de hand.

*1.10 Als er een noodzaak is een voorbereidingsbesluit te nemen, is het meestal belangrijk dat er snel gehandeld kan worden.*

Een voorbereidingsbesluit is een verklaring dat een wijziging van het omgevingsplan wordt voorbereid, waarmee een aanhoudingsplicht geldt voor bouw- en aanlegactiviteiten. Hierdoor wordt voor het gebied waarvoor het besluit wordt genomen de bestaande situatie als het ware tijdelijk bevroren totdat het omgevingsplan is gewijzigd. Met het nemen van een voorbereidingsbesluit wordt voorkomen dat een initiatiefnemer kort voor aanpassing van het omgevingsplan bewust een vergunningaanvraag indient die in strijd is met de voorgenomen aanpassing. De noodzaak tot het nemen van een voorbereidingsbesluit komt nauwelijks voor, maar wanneer dit nodig is, is het belangrijk dat er snel gehandeld kan worden. Gelet op de vergaderfrequentie van de raad in relatie tot die van het college en de daarbij horende aanlevertermijnen, kan het college hierin sneller acteren. Om die reden is in de Omgevingswet een delegatiemogelijkheid opgenomen voor de bevoegdheid tot het nemen van een voorbereidingsbesluit (artikel 4.14 Ow). De achterliggende gedachte van de wetgever is hierbij geweest dat het college een omgevingsplan voorbereidt en daarmee dan ook goed in staat is om op een effectieve wijze een voorbereidingsbesluit te nemen.

### **Risico's**

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. Op dit ogenblik speelt bij de Raad van State uitspraak een geschil over de delegatiebevoegdheid van de raad. De Conclusie van de Advocaat-Generaal is al bekend, de uitspraak van de Raad van State volgt nog. De Conclusie van de Advocaat-Generaal maakt duidelijk dat delegatieregels door objectieve normen moeten worden begrensd. Daarmee is in dit voorstel al rekening gehouden. Mogelijk geeft de komende uitspraak van de Raad van State aanleiding om dit besluit te wijzigen. Bij de verdere uitwerking van ons omgevingsplan kunnen wij samen bekijken of en in hoeverre inperking of uitbreiding wenselijk is. Hierbij baseren wij ons op de ervaringen uit de praktijk.

### **Kosten en dekking**

Nvt

### **Vervolg**

Met dit voorstel anticiperen we op de inwerkingtreding van de Omgevingswet, door duidelijkheid over bevoegdheden en taken van raad en college. Door dit besluit nu al te nemen ontstaat tevens duidelijkheid voor de inrichting van gemeentelijke processen en uitwerking van procedures.

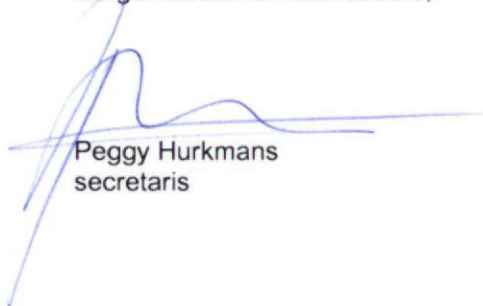
### **Evaluatie**

Het college overlegt tweemaal per jaar aan de raad een overzicht van middels delegatie genomen besluiten. Een jaar na inwerkingtreding van de Omgevingswet zullen we de werking en de behaalde resultaten met betrekking tot de gedelegeerde bevoegdheden evalueren. Indien nodig of gewenst zullen we een voorstel doen voor een aangepast besluit.

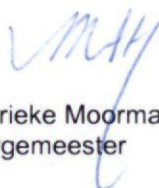
**Bijlage(n):** De bijlage(n) zijn digitaal beschikbaar.

- Raadsbesluit delegatie

Burgemeester en wethouders,



Peggy Hurkmans  
secretaris



Marieke Moorman  
burgemeester