

Raadsvoorstel

Openbare Raadsvergadering

Datum

13 december 2022

Agendapunt
18

Onderwerp Implementatie Omgevingswet: Delegatiebesluit wijziging Omgevingsplan
Portefeuillehouder(s) De heer drs. M. Graef (wethouder)

Inhoudelijk voorstel

Inleiding

Op basis van de Wet ruimtelijke ordening (Wro) kan in een bestemmingsplan een wijzigingsbevoegdheid worden opgenomen. De wijzigingsbevoegdheid uit het bestemmingsplan brengt met zich mee, dat het college het bestemmingsplan (mits aan de voorwaarden zoals in het bestemmingsplan opgenomen wordt voldaan) zelfstandig kan wijzigen via een wijzigingsplan. Met de komst van de Omgevingswet, naar verwachting op 1 juli 2023, vervalt deze mogelijkheid. Er komt wel iets voor terug. De Omgevingswet bevat een algemene delegatiemogelijkheid voor de gemeenteraad om het college de bevoegdheid te geven delen van het omgevingsplan te wijzigen. Hiermee kan in principe hetzelfde worden bereikt als met de wijzigingsbevoegdheid uit het bestemmingsplan onder de Wro. Dit gaat echter niet automatisch. De gemeenteraad kan hiertoe besluiten. Wij doen u hiertoe een voorstel.

Inwerkingtreding Omgevingswet

Voordat het voorstel wordt toegelicht, wordt kort ingegaan op de Omgevingswet en de doelstellingen van deze nieuwe wet, de gewijzigde systematiek en de consequenties voor de dagelijkse praktijk.

Op 1 juli 2023 treedt naar verwachting de Omgevingswet in werking. De Omgevingswet beoogt vier verbeterdoelstellingen te bereiken:

1. Meer inzicht en transparantie in wetgeving;
2. De fysieke leefomgeving staat centraal en besluitvorming is integraal;
3. Lokaal maatwerk wordt mogelijk;
4. Besluitvorming wordt sneller.

Om deze doelen te bereiken introduceert de Omgevingswet ook nieuwe instrumenten, zoals het Omgevingsplan (uitgebreidere versie van het bestemmingsplan), de Omgevingsvisie (opvolger van de structuurvisie), het Programma, etc. Daarnaast blijft de omgevingsvergunning als instrument. Belangrijke wijziging is wel dat onder de Wet ruimtelijke ordening (Wro) en Wabo functies centraal staan, onder de Omgevingswet staan activiteiten centraal.

In het Omgevingsplan staan de regels voor activiteiten. Het Omgevingsplan bestaat op 1 juli 2023 (van rechtswege) uit: 1) de bestemmingsplannen en beheersverordeningen, 2) de Bruidsschat (rijksregels waarvoor de gemeente verantwoordelijk wordt, bijv. delen van het Activiteitenbesluit of Bouwbesluit) en 3) enkele verordeningen. De vaststellen en wijzigen van een Omgevingsplan is de bevoegdheid van de gemeenteraad. Daarop zijn geen uitzonderingen, tenzij de gemeenteraad een deel van de bevoegdheid aan uw college delegeert. Hiermee is sprake van een andere situatie dan nu het geval is onder de Wro.

Op basis van de Wro kan in een bestemmingsplan een wijzigingsbevoegdheid worden opgenomen. De wijzigingsbevoegdheid uit het bestemmingsplan brengt met zich mee dat het college het bestemmingsplan (mits aan de voorwaarden zoals in het bestemmingsplan opgenomen, wordt voldaan) zelfstandig kan wijzigen via een wijzigingsplan. Het voordeel hiervan is de snelheid van de procedure – voor vooraf bepaalde en veelal beperkte wijzigingen hoeft niet de gehele uitgebreide routing langs de gemeenteraad te worden gedaan. Met de komst van de Omgevingswet vervalt deze mogelijkheid. Er bestaat dan ook geen overgangsrecht. Echter wordt er een andere optie geboden voor het college: De Omgevingswet bevat een algemene delegatiemogelijkheid voor de gemeenteraad om het college de bevoegdheid te geven delen van het omgevingsplan te wijzigen. Hiermee kan in principe hetzelfde worden bereikt als met de wijzigingsbevoegdheid uit het bestemmingsplan onder de Wro.

Zelfde wijzigingsmogelijkheden terugbrengen onder de Omgevingswet kan via de delegatiebevoegdheid

Een ontwikkeling op basis van een oude wijzigingsbevoegdheid wordt onder de Omgevingswet gezien als ontwikkeling in strijd met het omgevingsplan, vanwege het ontbreken van specifiek overgangsrecht.

De Omgevingswet biedt twee mogelijkheden:

- wijziging van het omgevingsplan; en
- een vergunning los van het omgevingsplan.

Wijziging

Omdat de wijzigingsbevoegdheid door het college vervalt, kan alleen de gemeenteraad het Omgevingsplan wijzigen. Dit zorgt voor een lange procedure. Omdat in eerste instantie de bestaande bestemmingsplannen blijven bestaan als onderdeel van het tijdelijke omgevingsplan, blijven de regels (voorwaarden) van de daarin opgenomen wijzigingsbevoegdheden, ook aanwezig. Op voorhand is dus nog steeds duidelijk onder welke voorwaarden een wijziging van het omgevingsplan voorstelbaar is. Om de procedure gelijk te houden aan de situatie van nu (onder de Wro), wordt voorgesteld te werken met een delegatiebesluit voor de in het bestemmingsplan opgenomen ontwikkelingen. Hiermee wordt qua procedure zo veel mogelijk aangesloten bij de "oude" wijzigingsbevoegdheid waar uw college ook zelfstandig het bestemmingsplan kan wijzigen.

Alternatief: omgevingsvergunning

Een andere mogelijkheid betreft het verlenen van een vergunning om van het omgevingsplan af te wijken. Uw college is in dat geval het bevoegd gezag en de beslistermijn bedraagt acht weken (plus eventuele verlenging). Het verschil met de wijzigingsbevoegdheid uit het bestemmingsplan is, dat een wijzigingsbevoegdheid uit een bestemmingsplan op voorhand heldere voorwaarden bevat waaraan voldaan moet zijn om tot wijziging over te kunnen gaan. Een vergunningsaanvraag wordt getoetst aan het belang van 'een evenwichtige toedeling van functies aan locaties' en daarbij wordt niet meer gekeken naar de voorwaarden die de gemeenteraad, bij vaststelling van het bestemmingsplan, in de wijzigingsbevoegdheid heeft opgenomen.

Daarbij wijzigt een omgevingsvergunning de bestemming niet, waardoor een omgevingsvergunning niet altijd een mogelijkheid is of niet gewenst is (omdat er geen juridische borging van de nieuwe situatie ontstaat).

Gelet op de gekozen implementatiestrategie (minimale vereisten en beleidsluw) wordt voorgesteld een delegatiebesluit te nemen voor het wijzigen van het Omgevingsplan voor een plan dat volledig in lijn is met een wijzigingsbevoegdheid uit het voormalige bestemmingsplan c.q. het omgevingsplan van rechtswege dat bij inwerkingtreding van de Omgevingswet ontstaat.

Zonder afbreuk te doen aan de raadsbevoegdheid kan verbetering en versnelling worden gebracht.

De hiervoor omschreven technische omzetting wordt gezien als een minimale vereiste (om hetzelfde niveau van bevoegdheden en dienstverlening te houden) waaraan op 1 juli 2023 moet zijn voldaan (om hetzelfde niveau van bevoegdheden te houden). Naast de hiervoor omschreven technische omzetting, geeft de delegatiebevoegdheid meer kansen en mogelijkheden. Het gaat hierbij om, zonder afbreuk te doen aan de raadsbevoegdheid, versnellen en verbeteren van de besluitvorming en de dienstverlening. Het delegatiebesluit kan namelijk ook worden ingezet om correcties te doen, kaders te verwerken en voorbereidingshandelingen te treffen. Daarmee wordt nog steeds voldaan aan de implementatiestrategie: "beleidsluw over naar de Omgevingswet". Dit wordt hierna toegelicht.

Verwerken van onherroepelijke besluiten

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 inzake buitenplanse omgevingsplanactiviteiten, zie raadsbesluit 27 september 2022) 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. Het vertalen van verleende omgevingsvergunningen is een administratieve handeling. Daarom leent dit zich goed voor delegatie.

Technische correcties

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

Kaderstellend beleid

Bij kaderstellend beleid gaat het om door de raad vastgestelde visies zoals "Beleidskader huisvesting internationale werknemers en overige kamerbewoners", beleidskader "Uitnodigend landschap", beleidskader "Duurzame Energie (zon en wind)", etc.

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, te vertalen naar regels in het omgevingsplan. Wanneer de raad kaders heeft vastgesteld, die vertaald 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 én besluitvorming 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 dus voorkomen dat voor uitwerking in het omgevingsplan redelijk wat ruimte is. Daarom wordt voorgesteld deze delegatiebevoegdheid enkel van toepassing te verklaren voor nieuwe besluitvorming, waarbij – bij vaststelling van het beleidskader – wordt besloten over 1) of en 2) de wijze waarop verankering in het omgevingsplan plaatsvindt.

Gewijzigde wet- en regelgeving

Het betreft hier gewijzigde wet- en regelgeving van hogerhand en waaraan geen beleidsvrijheid meer is toegekend. 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.

Algemene verordening

De gemeenteraad heeft ter voorbereiding op de inwerkingtreding van de Omgevingswet alle regels met betrekking tot de fysieke leefomgeving gebundeld in één verordening: de Algemene verordening. Deze regels worden onderdeel van het Omgevingsplan, maar dit gaat niet automatisch. Hiervoor moet het Omgevingsplan worden herzien. Wanneer de raad de Algemene verordening wijzigt / vaststelt, kan de doorvertaling door het college gebeuren. Het gaat immers om het vertalen van een verordening waar al sprake is geweest van een inhoudelijke afweging én besluitvorming door de raad.

Vorbereidingsbesluit

Een voorbereidingsbesluit is een bestaand instrument en is een verklaring dat een wijziging van het planologisch kader 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 bestemmingsplan is gewijzigd. Met het nemen van een voorbereidingsbesluit wordt voorkomen dat een initiatiefnemer kort voor aanpassing van het planologisch kader 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.

Onder de Omgevingswet wijzigt de werking van een voorbereidingsbesluit; het gebied wordt niet zozeer bevroren, maar er worden regels gesteld die ervoor zorgen dat er geen ongewenste invulling wordt gegeven aan een gebied. Gelet op de vergaderfrequentie van de raad 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.

Resumerend

Het terugbrengen van dezelfde wijzigingsmogelijkheden onder de Omgevingswet als bestaan onder de Wro (artikelleden 1a, 2.1 en 2.2 in het concept raadsbesluit) is essentieel om beleidsruimte over te gaan en gebruik te kunnen maken van de huidige werkwijze, processen en niveau van dienstverlening.

Het verruimen van de wijzigingsmogelijkheden, zonder daarbij beleidswijzigingen te doen (artikelleden 1b tot en met 1g in het concept raadsbesluit) is niet essentieel, maar geeft een kans snel en slagvaardig te kunnen handelen. Dit is in het belang van onze inwoners, ondernemers en partners en het bereiken van onze eigen doelen. De redactie is zodanig gekozen, dat er geen afbreuk wordt gedaan aan de raadsbevoegdheid.

Financiële paragraaf

Niet van toepassing.

Inkoopparagraaf

Niet van toepassing.

Personele paragraaf

Niet van toepassing.

Communicatieparagraaf

Niet van toepassing.

Bijlage(n)

Bijlage 1 - (concept) raadsbesluit

Heythuysen, 1 november 2022

BURGEMEESTER EN WETHOUDERS VAN LEUDAL,

De gemeentesecretaris,

De burgemeester,

mr. drs. J.J.Th.L. Geraedts

D.H. Schmalschläger