

Bijlage 3. Toelichting op de strategische keuzes in relatie tot het omgevingsplan

De Omgevingswet biedt een aantal keuzes die nauw verwant zijn aan het omgevingsplan. Deze keuzes worden hier slechts benoemd. Het is onze bedoeling in de informatiebijeenkomst van 1 september met de raad bij deze keuzes stil te staan. Het besluitmoment over de keuzes volgt dan in het najaar van 2021.

1. De delegatie van bevoegdheden
2. De participatieverplichting
3. Het adviesrecht
4. De uitgebreide procedure

In deze bijlage wordt een toelichting gegeven op bovengenoemde onderwerpen. In bijlage 3a worden aanvullend een aantal algemene voorbeelden van delegatie van bevoegdheden gegeven.

De delegatie van bevoegdheden

In de Omgevingswet is de mogelijkheid opgenomen dat de raad (besluitvorming over) delen van het omgevingsplan of het voorbereidingsbesluit delegeert aan het college van B&W. Als de raad hierover niets regelt, dan blijven alle bevoegdheden bij de raad. Dit zou betekenen dat elke aanpassing van het omgevingsplan, hoe minimaal ook, door de raad moet worden vastgesteld. Om onnodige bestuurlijke drukte te voorkomen gaan wij uit van het maken van werkbare afspraken over de delegatie van bevoegdheden die recht doen aan de verhouding tussen raad en college, waarvoor wij een aantal voorzetten voor latere besluitvorming doen.

Het delegatiebesluit vormt een afzonderlijk besluit dat geen deel uitmaakt van het omgevingsplan. Het delegatiebesluit geeft de reikwijdte van de bevoegdheid aan. Het bepaalt binnen welke grenzen en onder welke voorwaarden de bevoegdheid wordt uitgeoefend. Ook kan in het delegatiebesluit bepaald worden hoe het college van B&W uitvoering moet geven aan de gedelegeerde bevoegdheid.

	Was	Wordt
	Vaststellen van het bestemmingsplan	Vaststellen van het omgevingsplan
Bevoegd gezag:	raad.	raad.
Delegatiemogelijkheden:	De uitwerkings- en wijzigingsbevoegdheid (in de huidige situatie gedelegeerd aan het college).	De bevoegdheid tot: • het aanpassen van het omgevingsplan n.a.v. verleende vergunningen; • het vertalen van beleidsregels (fysieke leefomgeving) van raad en college naar regels in het omgevingsplan; • het aanpassen van het omgevingsplan bij nieuwe ontwikkelingen; • het nemen van een voorbereidingsbesluit.

Hierna wordt nader ingegaan op de keuzes die door u te maken zijn. U kan ervoor kiezen om vooraf te besluiten welke van onderstaande opties u wilt delegeren. In bijlage 3a worden van de opties voor delegatie ter toelichting algemene voorbeelden gegeven.

Delegatie van het inpassen van verleende omgevingsvergunningen in afwijking van het omgevingsplan

Het ligt in de lijn der verwachting dat ontwikkelingen in de toekomst steeds vaker met een omgevingsvergunning mogelijk worden gemaakt. De Omgevingswet bepaalt dat vergunningen voor buitenplanse omgevingsplanactiviteiten (afhankelijk van de activiteit) binnen vijf jaar moeten worden verwerkt in het omgevingsplan. Dit is een administratieve handeling en leent dit zich daarom goed voor delegatie.

Binnenplanse omgevingsplanactiviteit

Een activiteit die voldoet aan de regels in het omgevingsplan, maar toch een vergunningplicht heeft in het omgevingsplan, heet een binnenplanse omgevingsplanactiviteit. Als een initiatiefnemer binnen de in het omgevingsplan gestelde regels een activiteit uit wil voeren, gaat het om een binnenplanse omgevingsplanactiviteit.

Buitenplanse omgevingsplanactiviteit

Er zijn ook buitenplanse omgevingsplanactiviteiten. Dat is het geval als de activiteit niet voldoet aan de regels in het omgevingsplan. Uit de regels in het omgevingsplan volgt bijvoorbeeld dat op een locatie alleen detailhandel is toegestaan. Wanneer een ondernemer de bebouwing op de locatie wil omzetten naar woningen, ontstaat er strijdigheid. Er is dan sprake van een buitenplanse omgevingsplanactiviteit.

Delegatie van het inpassen van beleidsregels van raad en college in het omgevingsplan

Wanneer de raad of het college van B&W beleidsregels heeft vastgesteld die moeten worden opgenomen in het omgevingsplan, kan dit door het college van B&W worden gedaan. Het gaat immers om het inpassen van beleid waar al sprake is geweest van een inhoudelijke afweging door de raad of het college van B&W. Een dergelijke aanpassing van delen van het omgevingsplan is aan te merken als uitvoering en daarmee ligt delegatie aan het college van B&W voor de hand.

Delegatie van het aanpassen van het omgevingsplan bij nieuwe ontwikkelingen

Ontwikkelingen die niet passen binnen een omgevingsplan kunnen straks mogelijk gemaakt worden met een omgevingsvergunning in afwijking van het omgevingsplan, of het omgevingsplan kan worden aangepast. De bevoegdheid om het bestemmingsplan aan te passen ligt nu bij de raad.

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. De raad is dan, op het moment dat er geen sprake is van delegatie aan het college van B&W, bevoegd om het omgevingsplan voor die onderdelen te wijzigen.

Delegatie bij voorbereidingsbesluit

Het voorbereidingsbesluit is een besluit dat tijdelijk ontwikkelingen inperkt die op grond van de geldende regels in een omgevingsplan (dat de raad moet vaststellen) mogelijk zijn, maar bijvoorbeeld op grond van (nieuwe) inzichten niet wenselijk zijn of niet passen in een omgevingsplan dat in voorbereiding is. De raad kan dan een voorbereidingsbesluit nemen, waardoor regels tijdelijk niet gelden. De bevoegdheid tot het nemen van een voorbereidingsbesluit kan worden gedelegeerd aan het college van B&W. Deze mogelijkheid bestaat onder de Wet ruimtelijke ordening niet. In de Omgevingswet is dit opgenomen omdat het college van B&W een omgevingsplan voorbereidt en daarmee in staat is om op een effectieve wijze een voorbereidingsbesluit te nemen.

De participatieverplichting

De Omgevingswet stimuleert vroegtijdige participatie om tijdig belangen, meningen en creativiteit op tafel te krijgen. Bij de implementatie van de Omgevingswet moet de raad voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit bepalen of en zo ja voor welke activiteiten participatie verplicht is. Dit dient de raad te doen voordat een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit wordt ingediend.

	Was	Wordt
Participatie-verplichting bevoegd gezag:	Bij wettelijke instrumenten, zoals de structuurvisie, is de participatieplicht vastgelegd in de Wro.	In de Omgevingswet, het Omgevingsbesluit en de Omgevingsregeling staan regels over participatie. Als overheden instrumenten van de Omgevingswet vaststellen, moeten ze aangeven hoe de belanghebbenden betrokken zijn Bij de totstandkoming van deze instrumenten en welke resultaten dat heeft opgeleverd. Gemeenten, provincies en waterschappen moeten ook aangeven hoe ze hun eigen participatiebeleid hebben ingevuld. Er is een uitzondering: bij het aanvragen van een omgevingsvergunning moet juist de aanvrager het initiatief nemen. Hij moet aangeven of, en zo ja hoe, hij de omgeving betrokken heeft bij zijn plan en wat de resultaten hiervan zijn.
Participatie-verplichting initiatiefnemer:	Geen verplichting.	Participatie is niet verplicht voor binnenplanse omgevingsplanactiviteiten. Dit zijn activiteiten die binnen de regels van het omgevingsplan vallen. Participatie kan wel verplicht zijn voor buitenplanse omgevingsplanactiviteiten. Dat zijn activiteiten die niet in het omgevingsplan staan. De raad beslist of participatie verplicht is en kan hiervoor een lijst met categorieën activiteiten vaststellen. De aanvrager moet, in het geval participatie verplicht is gesteld bij de aanvraag van de vergunning laten zien hoe hij belanghebbenden heeft betrokken. De aanvrager mag zelf invullen op welke manier hij/zij dit doet.

Indien de raad geen actie onderneemt is participatie bij de omgevingsvergunning in geen enkel geval verplicht. Een aanvrager van een omgevingsvergunning kan op het aanvraagformulier aankruisen dat niet aan participatie is gedaan en het bevoegde gezag kan de vergunning niet weigeren op grond van het feit dat niet aan participatie is gedaan.

De wet geeft twee mogelijkheden voor de participatieverplichting bij omgevingsplanactiviteiten:

1. de raad kan voor de hele categorie buitenplanse afwijkingen participatie verplicht stellen, met uitzondering van afwijkingen die vallen binnen de huidige "kruimelregeling" van het Rijk (onder de Omgevingswet opgenomen in de bruidsschat);
2. de raad kan aansluiting zoeken bij categorieën afwijkingen van het omgevingsplan, waarvan de raad ook kan aangeven hier adviesrecht (volgende paragraaf) over te willen hebben. Deze laatste optie kan beredeneerd worden vanuit de gedachte dat de raad over de "belangrijkste" zaken adviesrecht zal willen hebben en dat ook de zaken zijn waarbij participatie in de besluitvorming van belang wordt geacht.

Bij de implementatie van de Omgevingswet moet de raad ook participatiebeleid opstellen waarin vastgelegd wordt hoe participatie wordt vormgegeven en welke eisen daarbij gelden. Daarvoor wordt het participatiebeleid in het derde kwartaal van 2021 geëvalueerd. Een voorstel voor noodzakelijke en gewenste aanpassing ontvangt u afzonderlijk.

Het adviesrecht

Initiatieven die passen binnen het omgevingsplan kunnen eenvoudig en snel worden behandeld. Eenvoudige zaken worden door het college van B&W afgehandeld, terwijl voor overige, meer ingrijpende afwijkingen de kaders gesteld door de raad bepalend zijn. Onder de Omgevingswet wijst de raad gevallen aan waarin een bindend advies van de raad nodig is om af te wijken van het omgevingsplan. Het advies van de raad is bindend en moet door het college van B&W worden overgenomen.

	Was	Wordt
	Afwijken van het bestemmingsplan	Afwijken van het omgevingsplan
Bevoegd gezag:	College.	College.

Rol raad:	Instemmingsrecht door verklaring van geen bedenkingen (VVGB).	Adviesrecht, voor die gevallen waar de raad over wil gaan.
Werkwijze:	Plannen worden gecheckt aan de hand van de categorieën activiteiten waarvoor een VVGB vereist is.	Plannen worden gecheckt aan de hand van de door de raad vooraf vastgestelde lijst van categorieën activiteiten, waarbij de raad adviesrecht wil laten gelden.

Dit onderwerp is een juridische eis vanuit de Omgevingswet. Het college van B&W mag zelfstandig besluiten over medewerking aan een afwijking (dualisme), behalve in die gevallen waarvan de raad heeft aangegeven betrokken te moeten worden (adviesrecht). Voor de niet-aangewezen gevallen vervalt het adviesrecht van de raad. Het is daarom van belang dat de raad hier voor inwerkingtreding over besluit.

De wet geeft de volgende mogelijkheden ten aanzien van de gebruikmaking van het adviesrecht:

1. *Aanhouden verklaring van geen bedenkingen:* de raad krijgt adviesrecht voor dezelfde activiteiten waarvoor (nu) een aparte verklaring van geen bedenkingen moet worden aangevraagd.
2. *Beleidsarm:* de raad krijgt adviesrecht over alle buitenplanse omgevingsplanactiviteiten, met uitzondering van:
 - a. de gevallen zoals onder de huidige wetgeving (komt te vervallen) benoemd in de "kruimelregeling" (bijlage 2 BOR) en
 - b. de nu als vooraf aangegeven categorieën waarvoor geen aparte verklaring van geen bedenkingen hoeft te worden gevraagd, te weten activiteiten die passen binnen uitvoeringsprogramma's en projectkaders waarover voorafgaande aan de aanvraag omgevingsvergunning door de raad een besluit is genomen, waarin tevens een beslispoint is opgenomen om het uitvoeringsprogramma of projectkader aan deze categorie toe te voegen.
3. *Geen adviesrecht:* de raad ziet af van adviesrecht met betrekking tot buitenplanse omgevingsplanactiviteiten.
4. *Criteria (dynamisch afwegingskader):* de raad krijgt adviesrecht over buitenplanse omgevingsplanactiviteiten die vallen binnen door de raad bepaalde criteria.
5. *Criteria (dynamisch afwegingskader) aangevuld met specifieke te benoemen gevallen:* de raad krijgt aanvullend op de door de raad bepaalde criteria, adviesrecht over buitenplanse omgevingsplanactiviteiten bij door de raad te bepalen specifieke gevallen.

De uitgebreide procedure

De reguliere procedure is het uitgangspunt in de Omgevingswet. De beslistermijn voor de reguliere procedure is 8 weken. Daarna is er nog bezwaar en beroep mogelijk. Het bevoegd gezag kan de beslistermijn eenmalig verlengen met 6 weken.

Uitzonderingen op het toepassen van de reguliere procedure staan op diverse plaatsen in de Omgevingswet en het Omgevingsbesluit. In die gevallen wordt de uitgebreide procedure toegepast. Het bevoegd gezag beslist dan binnen 6 maanden na een aanvraag. Tijdens de uitgebreide procedure maakt het bestuursorgaan een ontwerpbesluit waarover zienswijzen kunnen worden ingediend. Nadat het besluit is genomen is er nog beroep bij de rechtbank mogelijk.

	Was:	Wordt:
	Afwijken van het bestemmingsplan	Afwijken van het omgevingsplan
Reguliere procedure:	Bij een binnenplanse afwijking beslist de gemeente binnen 8 weken na ontvangst van uw aanvraag. Deze termijn kan eenmalig met 6 weken worden verlengd. Bij een buitenplanse afwijking van het bestemmingsplan, geldt een beslistermijn van 26 weken.	De reguliere procedure (8 weken, daarna mogelijkheid tot bezwaar en beroep, eenmalige verlenging van 6 weken) is uitgangspunt.
Uitgebreide procedure:	Bovengenoemde termijn (26 weken) kan de gemeente eenmalig met 6 weken verlengen.	Wanneer de aanvrager heeft verzocht om - of heeft ingestemd met het toepassen van de uitgebreide procedure

		én in bepaalde aangewezen gevallen bij een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit kan de uitgebreide procedure (26 weken) van toepassing worden verklaard.
--	--	---

Het college van B&W mag per inwerkingtredingsdatum van de Omgevingswet de reguliere en de uitgebreide procedure van toepassing verklaren. Dit mag niet bij een aanvraag om een omgevingsvergunning, maar wel in bepaalde gevallen bij een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit. Wanneer door het college van B&W de reguliere procedure van toepassing wordt verklaard, dient de adviesrol van de raad derhalve binnen de beslistermijn van het college van B&W van acht weken (eenmalig te verlengen met zes weken) te worden ingevuld. Dit zal organisatorisch de nodige flexibiliteit verlangen. Zo zullen bijvoorbeeld de wijze van informatievoorziening en de vergaderfrequentie mogelijk moeten worden aangepast om tijdig advies uit te kunnen brengen. De raad kan het verzoek aan het college van B&W meegeven om bij de door de raad vooraf aangegeven categorieën waarvoor uw adviesrecht geldt en de door de raad vooraf aangegeven categorieën waarvoor de participatieverplichting geldt de uitgebreide procedure te volgen.