

Bijlage 1:

Bijlage 1:	1
Hoofdpijnen en toelichting op besluiten met het oog op de Omgevingswet en specifiek het omgevingsplan.....	2
1. Inleiding	2
2. Instrumenten onder de Omgevingswet.....	2
2.1 Inleiding	2
2.2 Wat is een omgevingsplan?	3
2.3 Omgevingsplan versus bestemmingsplan.....	4
3. Hoofdpijnen over de aanpak van het omgevingsplan	5
3.1 Hoofdpijn 1: Wij werken aan één gebiedsdekkend omgevingsplan.....	5
3.2 Hoofdpijn 2: van bestemmingsplan nu naar omgevingsplan straks.....	6
3.3 Hoofdpijn 3: verplichting van kostenverhaal	7
4. Toelichting op voorgestelde besluiten (zie beslisnota)	8
4.1 Bindend advies	8
4.1.1 Inleiding	8
4.1.2 Besluit over categorieën van gevallen.....	8
4.2 Besluit over verplichte participatie	9
4.3 Procedure	10
4.3.1 <i>Reguliere procedure</i>	10
4.4 Delegatie van bevoegdheden.....	10
4.4.1 Besluit over delegatie opstellen van delen van het omgevingsplan	10
4.4.2 Besluit over delegatie van het nemen van een voorbereidingsbesluit.....	11
5. Overgangsrecht	11
6. Vervolgprocedure	12

Hoofdpijnen en toelichting op besluiten met het oog op de Omgevingswet en specifiek het omgevingsplan

1. Inleiding

Op 1 juli 2022 treedt de Omgevingswet, naar verwachting, in werking. Deze wet gaat over de gewenste inrichting van de fysieke leefomgeving en bevat instrumenten om daarop te sturen voor zowel rijk, provincie, waterschap als ook voor de gemeente. De wet definieert het begrip “fysieke leefomgeving” niet, maar geeft een niet-uitputtende opsomming van onderdelen die ertoe behoren, zoals bouwwerken, infrastructuur, lucht, water, bodem, natuur enz.

In deze wet worden onder meer 26, nu nog sectorale wetten, samengebracht tot één nieuwe regeling waarbij de regels integraal met elkaar samenhangen. Eén van de veranderingen die deze wet met zich meebrengt, is dat ook gemeenten verplicht zijn om bestaande juridisch-planologische regelingen samen te brengen tot één integrale regeling; het omgevingsplan.

Dat betekent dat ook Zwolle één omgevingsplan voor het gehele grondgebied moet opstellen. Daarvoor is inmiddels een ambtelijk kernteam opgesteld dat ook al een start met deze werkzaamheden heeft gemaakt. De wetgever heeft gemeenten de tijd gegeven tot in elk geval 31 december 2029 om het omgevingsplan klaar te hebben. In het programma Omgevingswet is de ambitie neergelegd om Zwolle zo goed mogelijk en zo tijdig mogelijk klaar te stomen voor de komst van de Omgevingswet. Voor het omgevingsplan betekent het dat gestreefd wordt dit plan zo snel mogelijk gereed te hebben. De complexiteit ervan zorgt ervoor dat vaststelling niet eerder dan het 3^e/4^e kwartaal 2023 verwacht mag worden. Een belangrijke reden om met voortvarendheid aan het omgevingsplan te werken is onder meer dat het voldoen aan de Omgevingswet een positieve bijdrage zal leveren aan de snelheid waarmee aan ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving kan worden meegewerkt.

In de afgelopen periode zijn er enkele sessies geweest met uw raad, waarin u onder meer bent meegenomen in de doelstellingen van de wet, de veranderende rol van het college en raad en rondom participatie. In die sessies was sprake van verkenning en nog niet van besluitvorming. Wij zijn nu een stap verder en vragen uw instemming met een aantal hoofdpijnen die richting geven bij de uitwerking van het omgevingsplan. In dit stuk worden de verschillende hoofdpijnen over de aanpak van het omgevingsplan en besluiten uit de beslisnota toegelicht. Het stuk heeft de functie van een kapstok om in een volgende fase nadere uitwerkingen en besluitvorming aan u voor te kunnen leggen.

2. Instrumenten onder de Omgevingswet

2.1 Inleiding

De Omgevingswet richt zich op het bereiken en behouden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit. Daarnaast zijn er vier verbeterdoelen geformuleerd. Het omgevingsrecht wordt onder de Omgevingswet inzichtelijker, voorspelbaarder, gemakkelijker en sneller qua besluitvorming ten opzichte van het huidige recht. De fysieke leefomgeving staat centraal en zorgt voor samenhang. Concreet zijn de verbeterdoelen:

1. Inzichtelijkheid van de regels: er is straks één regeling over de fysieke leefomgeving. Daardoor kunnen ook het aantal regels teruggebracht worden.
2. De fysieke leefomgeving centraal: beleid, regelgeving en besluitvorming hangen nauw met elkaar samen.

3. Meer lokaal maatwerk: de gemeente kan regels gemakkelijker en daardoor beter afstemmen op de lokale situatie.
4. Snellere besluitvorming: voor het overgrote deel van de aanvragen omgevingsvergunningen geldt straks een termijn van acht weken om tot besluitvorming te komen met een eenmalige mogelijkheid tot verlenging van deze termijn met zes weken; de zogenaamde reguliere procedure. Hierdoor weten initiatiefnemers sneller waar ze aan toe zijn.

Om de doelen van de Omgevingswet te bereiken heeft de gemeente enkele instrumenten tot haar beschikking. Eén van die instrumenten betreft de omgevingsvisie, die in Zwolle recent is vastgesteld. Een ander instrument, zoals in de inleiding al aan bod kwam, betreft het omgevingsplan.

Meer dan onder het huidig recht het geval is, wordt met de Omgevingswet een sterke relatie gelegd tussen de verschillende instrumenten. Dat betekent dat het omgevingsplan een doorvertaling is van hetgeen in de omgevingsvisie is neergelegd. Ook toekomstige beleidswijzigingen hebben invloed op het omgevingsplan.

2.2 Wat is een omgevingsplan?

Een omgevingsplan bestaat uit regels over de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Daarbij gaat het om één omgevingsplan voor het hele grondgebied van de gemeente. Zoals het rijk 26 wetten samenvoegt om te komen tot één Omgevingswet, zo moet de gemeente ook al haar regels over de fysieke leefomgeving samenvoegen om te komen tot één omgevingsplan. Het gaat dan om het samenvoegen van regels:

- die nu zijn opgenomen in bestemmingsplannen;
- die van invloed zijn op de fysieke leefomgeving en nu zijn ondergebracht in onze gemeentelijke verordeningen.
- die nu vastliggen in beleidsstukken, maar die thuishoren in het omgevingsplan;
- die nu landelijk gelden, maar ter beschikking komen van de lokale overheid (bruidsschat).

Op landelijk niveau is wel gebleken hoe complex het samenvoegen van regels kan zijn. Het opstellen van een omgevingsplan is dat zeker ook. Het werken aan het omgevingsplan leidt tot bestuurlijke keuzes die nodig zijn om tot een goed stelsel van regels te komen. Een kleine greep uit de te maken keuzes:

- waar zijn welke activiteiten toegestaan?
- voor welke activiteiten is een toestemming nodig?
- Welke toestemmingsvariant is passend? Een vergunningenstelsel? Een meldingsstelsel? Kan wellicht worden volstaan met een zorgplicht?
- Hoe wil de gemeente omgaan met de verkregen lokale afwegingsruimte?
- Welke keuze kun je maken bij dilemma's die ontstaan door samenvoegen van regels of thema's?
- Welke keuzes zijn gebiedsgericht of gelden voor het hele grondgebied van Zwolle? Enz.

In dit voor u liggende stuk krijgt u nog geen antwoord op de gestelde vragen. Om tot goede antwoorden te komen zijn scenario's nodig die inzicht geven in de opties die u heeft en de consequenties van die opties. Wel leggen wij u al enkele richtinggevende uitspraken voor om de basis van het omgevingsplan te kunnen vastleggen en de (beleids)scenario's goed te kunnen ontwerpen/ontwikkelen.

2.3 Omgevingsplan versus bestemmingsplan

Een omgevingsplan is een ander instrument dan een bestemmingsplan. Een omgevingsplan vraagt een andere systematiek om de nieuwe regels in vast te leggen. Voor een goed begrip van het instrument omgevingsplan schetsen wij kort de verschillen tussen dit nieuwe instrument en een bestemmingsplan.

Eén omgevingsplan per gemeente

In Zwolle kennen wij momenteel circa 150 bestemmingsplannen. Dat aantal varieert, omdat er altijd aan meerdere bestemmingsplannen wordt gewerkt.

Onder de Omgevingswet is er straks één gebiedsdekkend omgevingsplan, waarin alle regels op een eenduidige manier en met meer samenhang samenkomen.

Bredere reikwijdte

Een omgevingsplan kent een bredere scope in vergelijking met een bestemmingsplan. Daar waar een bestemmingsplan zich uitsluitend richt op de ruimtelijke ordening, zijn de regels in een omgevingsplan gericht op alle aspecten die van invloed zijn op de kwaliteit van de gehele fysieke leefomgeving. Milieuregels, natuurregels, regels rondom klimaatadaptatie, ze komen allemaal bij elkaar in het omgevingsplan. En denk ook eens aan regels ter bevordering van de gezondheid van mensen door een zodanige inrichting van het openbaar gebied dat men meer wordt uitgenodigd om te wandelen of te fietsen in plaats van de auto te gebruiken.

Veel gemeentelijke verordeningen naar omgevingsplan

Regels die nu nog zijn opgenomen in gemeentelijke verordeningen, verhuizen deels naar het omgevingsplan. Het gaat dan om die regels die de fysieke leefomgeving betreffen, zoals bijvoorbeeld regels over het al dan niet mogen kappen van bomen uit de Bomenverordening.

Regels in verordeningen die zijn opgesteld met het oog op de openbare orde, of regels die de bevoegdheid van de burgemeester betreffen mogen niet in het omgevingsplan worden opgenomen en blijven dan via een verordening geregeld. Het is denkbaar om een verordening fysieke leefomgeving op te stellen, waarin alle regels die niet in het omgevingsplan terecht komen, samenkomen in één verordening. Die verordening blijft dan naast het omgevingsplan bestaan en heeft eenzelfde werking als de huidige verordeningen. De focus ligt nu echter op het omgevingsplan.

Geen rijksregels meer voor een aantal activiteiten

Bij het samenvoegen van regels op landelijk niveau is een afweging gemaakt van het nut en noodzaak van de regels zelf. Daarna is gekeken wie het beste de regel zou kunnen stellen; het rijk, de provincie of de gemeente. Regels die beter op lokaal niveau uit de verf komen worden daarom overgedragen aan de gemeente, bij inwerkingtreding van de Omgevingswet. Dit heet de bruidsschat. Het gaat daarbij om ongeveer 600 regels uit het huidige Activiteitenbesluit, Bouwbesluit en het Besluit omgevingsrecht. De regels hebben betrekking op een grote diversiteit aan onderwerpen, zoals horeca, detailhandel, recreatie, lozingen, emissies van geluid, geur en trillingen door bedrijven en bouwen.

Gemeenten wegen vervolgens zelf af hoe zij met deze bruidsschatregels willen omgaan; lokaal maatwerk leveren dus. Daarbij is er de keuze deze regels onveranderd in het omgevingsplan op te nemen, aan te passen of af te schaffen. Hoe wij als Zwolle met de bruidsschat omgaan in het omgevingsplan is een keuze die op een later moment aan uw raad uitgewerkt wordt voorgelegd.

Geen regels over uitvoerbaarheid

Een bestemmingsplan kent regels ten aanzien van de uitvoerbaarheid van het plan. Deze regels komen onder de Omgevingswet niet terug. Bij vaststellen van het omgevingsplan is het voldoende dat

aannemelijk is dat een ontwikkeling op de betrokken locatie mogelijk is. Een onderzoek naar de haalbaarheid van een bepaalde ontwikkeling volgt dan ook pas op het moment dat de ontwikkeling zich voordoet.

Actualiseren

Een bestemmingsplan kent de verplichting om elke 10 jaar te worden herzien. Een omgevingsplan kent deze verplichting niet. Wel moeten ontwikkelingen die met een buitenplanse omgevingsplanactiviteit¹ zijn gerealiseerd binnen vijf jaar worden verwerkt in het omgevingsplan. Verder vinden aanpassingen aan het omgevingsplan ook plaats naar aanleiding van beleidswijzigingen.

Geen regels over overgangsrecht

Bestemmingsplannen kennen het zogenaamde “eerbiedigend overgangsrecht”. Dat betekent dat legaal bestaand gebruik bijna altijd mag blijven voortduren, ook bij een bestemmingswijziging of aanscherping van de regels. Dat verandert. Bij een wijziging van het omgevingsplan wordt per situatie bekeken hoe het overgangsrecht het beste wordt afgestemd op wat gewenst is.

Nieuwe digitale standaard

Een bestemmingsplan kent nu het vereiste om gebruik te maken van landelijke digitale standaarden. Die zijn voor alle gemeenten gelijk. Straks verandert dat. Er is meer vrijheid in regelvorming, dus zijn er minder standaarden voor de manier van regelen zelf. Maar omdat niet alleen de gemeentelijke regels, maar ook provinciale regels of regels van het Waterschap bij elkaar in één digitaal systeem komen, vraagt de wijze van aanbieden van de regels wel om nieuwe standaarden. Via één digitaal loket is het raadplegen van de regels voor burgers en bedrijven makkelijker.

3. Hoofdpijnen over de aanpak van het omgevingsplan

Een metafoor voor het maken van een omgevingsplan is het maken van een legpuzzel. Er is wel een verschil: bij een legpuzzel heb je de afbeelding bij de hand hoe de puzzel eruitziet als hij klaar is. Dat exacte eindbeeld ontbreekt bij het maken van een omgevingsplan.

Bij een legpuzzel vormen de randen van de puzzel de basis, waarna je verder puzzelt. Bij het omgevingsplan beginnen wij ook met de basis ervan vast te leggen. Daarom is het eerst gewenst meer richtinggevende hoofdpijnen vast te stellen die helpen bij het opstellen van het omgevingsplan.

Daarna komen te maken keuzes in beeld en het inzicht in de consequenties daarvan. Denk aan inzicht in de financiële gevolgen van keuzes, het te voeren proces, capaciteitsinzet van keuzes, verdeling van formele bevoegdheden tussen raad en college enz. Wij komen daarom in een later stadium bij u terug.

3.1 Hoofdpijn 1: Wij werken aan één gebiedsdekkend omgevingsplan

Er is geen eensluidende instructie hoe te komen tot dat éne omgevingsplan voor Zwolle. Iedere gemeente maakt een eigen afweging over de aanpak van het omgevingsplan. Wij werken direct aan één gebiedsdekkend omgevingsplan voor Zwolle. Andere gemeenten werken niet gelijk aan één gebiedsdekkend plan. Die bouwen een omgevingsplan op door steeds kleine stukjes van hun plangebied om te zetten; weer anderen kiezen voor het doorwerken van thema's om van daaruit tot een omgevingsplan te komen. Die keuze is ook vaak ingegeven doordat gemeenten nog te maken

¹ Voorheen spraken wij over een buitenplanse afwijking van het bestemmingsplan

hebben met verouderde bestemmingsplannen. Zwolle beschikt wel over actuele bestemmingsplannen en wil daar nu de vruchten van plukken!

Daarnaast hebben wij ook een omgevingsvisie die eveneens een basiskader vormt voor het omgevingsplan.

Bewust kiezen wij voor de aanpak van het gehele grondgebied in één keer. Daarbij is ons uitgangspunt dat Zwolle volop in beweging is en dat de maatschappelijke opgaven elkaar steeds sneller opvolgen en op elkaar ingrijpen. De consequentie van deze dynamiek is, dat wij overzicht moeten hebben en houden over het hele grondgebied van Zwolle om te komen tot goede, integraal afgewogen regels voor het omgevingsplan. De inzichtelijkheid is hiermee het meest gediend.

Sommige keuzes vereisen, ook in Zwolle, gebiedsgericht gerichte keuzes. Andere keuzes vereisen een schaalniveau dat zich over het hele grondgebied uitstrekt. Bij elke te maken keuze is steeds opnieuw inzicht en overzicht nodig over de consequenties van die keuze voor andere gebieden en of andere opgaven. Het opstellen van een omgevingsplan is dan ook een dans door verschillende schaalniveaus zoals dat ook bij het opstellen van de omgevingsvisie al het geval was.

Hoofdlijn 1:

Wij werken aan één gebiedsdekkend omgevingsplan.

3.2 Hoofdlijn 2: van bestemmingsplan nu naar omgevingsplan straks

Vanaf 2003 is er in Zwolle veel energie gestoken in het actualiseren en actueel houden van bestemmingsplannen. Een actueel bestemmingsplan is een bestemmingsplan dat niet ouder is dan tien jaar. Ook dit jaar, het jaar vóór inwerkingtreding van de Omgevingswet, wordt nog gewerkt aan het actualiseren van bestemmingsplannen. En dat is niet voor niets!

Actuele bestemmingsplannen helpen ons enorm bij de overgang naar het omgevingsplan. Omdat wij beschikking over recente bestemmingsplannen kunnen wij bestaande bestemmingsplannen analyseren om te bepalen welke onderdelen “overgezet” kunnen worden naar het omgevingsplan. Natuurlijk is het maken van een omgevingsplan niet een pure overzetting van het ene naar het andere instrument. Er komt veel meer bij kijken, maar het helpt ons wel om een basis neer te leggen om verdere besluitvorming te kunnen onderbouwen. Als gegevens verouderd zouden zijn geweest, dan zou het nodig zijn geweest om eerst nog te achterhalen of de uitgangspunten van bestemmingsplannen nog wel bruikbaar, want niet actueel zijn.

Om de activiteiten en regels op een consistente manier te ontwikkelen wordt, net als dat nu bij bestemmingsplannen het geval is, een intern handboek opgesteld. Er wordt met een inhoudsopgave een structuur uitgewerkt die vervolgens wordt ingevuld door te starten met het omzetten van bestemmingen uit bestemmingsplannen naar functietoekenningen in het omgevingsplan. Die omzetting vormt het randje van de puzzel en daarmee de basis voor het omgevingsplan. Het werken met functietoekenning is niet verplicht. Er zijn dan ook gemeenten die hier niet toe overgaan of door oudere bestemmingsplannen verhinderd worden om zo te werken. Ons biedt het een goed handvat om straks te bepalen welke activiteiten wij binnen welke functietoekenning willen toestaan. Bovendien wordt hierdoor bereikt dat er enige herkenbaarheid ontstaat in de nieuwe structuur van een omgevingsplan. Dit brengt een stukje consistentie in tijden waarin veel veranderd en bevordert bovendien de rechtszekerheid.

Behalve het analyseren van bestaande bestemmingsplannen, bieden ook bestaande beleidsstukken op het gebied van de fysieke leefomgeving input voor het omgevingsplan. Een belangrijk, richtinggevend document voor het omgevingsplan is daarbij uiteraard de vastgestelde

omgevingsvisie. Zo zou bij een voorstel over de invulling van de lokale afwegingsruimte, aangesloten kunnen worden bij het onderscheid tussen hoog- en laagdynamische gebieden uit de omgevingsvisie en de opgaven die daar spelen. De voorspelbaarheid, één van de doelen uit de Omgevingswet, is hiermee gediend.

Andere beleidsstukken stellen regels op het niveau van het omgevingsplan die daarin dan ook een plek zouden moeten krijgen. Een voorbeeld betreft de indeling in horecacategorieën; waar mag welke categorie horeca wel of niet komen? Bij de vaststelling van het omgevingsplan verwachten wij u een lijst voor te leggen van beleidsstukken die afdoende in het omgevingsplan zijn opgenomen, zodat deze kunnen worden ingetrokken. Net zoals dat bij de omgevingsvisie is gedaan.

Hoofdpijn 2:

Wij benutten actuele bestemmingsplannen om de basis voor het omgevingsplan te vormen. Ook andere beleidsnota's worden geanalyseerd en voor zover mogelijk benut.

3.3 Hoofdpijn 3: verplichting van kostenverhaal

De Omgevingswet verplicht, net als de Wet ruimtelijke ordening (hierna Wro), tot kostenverhaal. Het gaat daarbij om kosten van de grondexploitatie die moeten worden doorberekend aan de particuliere exploitanten (grondeigenaren) als er sprake is van kostenverhaalsplichtige activiteiten. Welke activiteiten kostenverhaalsplichtig zijn, wordt vastgelegd in een Algemene Maatregel van Bestuur. Onder meer het bouwen van een woning is zo'n kostenverhaalsplichtige activiteit. Deze kosten kunnen en moeten alleen dan worden doorberekend als het initiatief leidt tot een omgevingsplanactiviteit in afwijking van het omgevingsplan of tot een wijziging van het omgevingsplan.

De kosten kunnen op twee manieren worden verhaald. Onder de Wro kan dat door het vaststellen van een exploitatieplan langs publiekrechtelijke weg of door het sluiten van een anterieure overeenkomst langs privaatrechtelijke weg. Als voor alle gronden in een planologisch besluit waarin aangewezen bouwplanontwikkelingen zijn opgenomen een anterieure overeenkomst is gesloten, kan worden besloten géén exploitatieplan vast te stellen.

In Zwolle is tot op heden altijd gewerkt met anterieure overeenkomsten.

De Omgevingswet biedt, net als de Wro, een grondslag en verplichting voor het afsluiten van anterieure overeenkomsten wanneer het kostenverhaalsplichtige activiteiten aan de orde zijn. Het exploitatieplan verdwijnt als instrument. Daarvoor in de plaats kan ervoor worden gekozen om een publiekrechtelijke kostenverhaalsregeling in het omgevingsplan op te nemen. En wanneer er een buitenplanse omgevingsplanactiviteit wordt verleend en er zou geen anterieure overeenkomst zijn afgesloten, kunnen er kostenverhaalsvoorschriften in de omgevingsvergunning worden opgenomen.

De keuze om al dan niet in het omgevingsplan een publiekrechtelijke kostenverhaalsregeling op te nemen, wordt nog uitgewerkt. Soms kan het noodzakelijk of wenselijk zijn om voor het publiekrechtelijke pad te kiezen. Vooralsnog blijft het de voorkeur om met anterieure overeenkomsten te blijven werken.

Hoofdpijn 3:

Wij werken bij voorkeur met anterieure overeenkomsten wanneer kostenverhaal verplicht is bij concrete ontwikkelingen. Het publiekrechtelijke spoor wordt verder uitgewerkt.

4. Toelichting op voorgestelde besluiten (zie beslisnota)

4.1 Bindend advies

4.1.1 Inleiding

De Omgevingswet neemt wijzigingen met zich mee in de relatie tussen raad en college. Met u zijn diverse gesprekken gevoerd om enig gevoel te krijgen bij de impact van die veranderingen. Een belangrijk verschil betreft de rol van de raad bij afwijkingen van het omgevingsplan ten opzichte van de huidige regeling onder de Wro. Wanneer onder de Omgevingswet gevraagd wordt mee te werken aan een ontwikkeling in afwijking van het omgevingsplan, dan ligt de bevoegdheid om daarover een besluit te nemen bij het college. Dit geldt in beginsel voor alle gevallen, ongeacht de impact van de ontwikkeling, mits deze past binnen de kaders van de omgevingsvisie. Deze keuze heeft de wetgever gemaakt, om snellere besluitvorming – één van de verbeterdoelen van de wet - te bereiken. Onder de Wro kenden wij nog de verklaring van geen bedenkingen, waaraan het college wel gebonden was.

In dit hoofdstuk worden de voorgestelde besluiten uit de beslisnota nader toegelicht. Het gaat dan over

- de lijst met gevallen waarin uw raad een bindend advies afgeeft, zie bijlage 2;
- de lijst met gevallen waarin uw raad geen bindend advies afgeeft, zie ook bijlage 2;
- de lijst met gevallen waarin uw raad een bindend advies afgeeft hetzelfde te formuleren voor die gevallen waarin participatie verplicht wordt gesteld, zie bijlage 3;
- de lijsten van bijlage 2 en 3 te evalueren een jaar na inwerkingtreding van de Omgevingswet.

4.1.2 Besluit over categorieën van gevallen

Kenden wij onder de Wro de mogelijkheid om een lijst te maken met categorieën van gevallen waarin *géén* verklaring van geen bedenkingen² nodig was, onder de Omgevingswet is de regeling omgekeerd. Er is geen sprake van een bindend advies, tenzij.

Uit de gesprekken die met u en met het college zijn gevoerd is gebleken dat u als raad de mogelijkheid wilt hebben om een bindend advies af te geven. De wetgever heeft in die mogelijkheid voorzien. In het omgevingsplan kan een lijst van activiteiten worden opgenomen in welke gevallen sprake is van een bindend advies.

Het college blijft overigens altijd het bevoegde gezag om het besluit te nemen. Het bindend advies kan het college niet naast zich neerleggen.

Deze lijst zal onderdeel uit gaan maken van het omgevingsplan. Het is belangrijk om dat besluit nú al te nemen, op een moment voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet, om de positie van uw raad vanaf de inwerkingtreding op dit punt inhoud te geven.

Het betekent dat uw raad, direct na inwerkingtreding van de Omgevingswet, een positie heeft bij die gevallen die op de lijst staan waarin bindend advies is voorgeschreven.

Ons voorstel bestaat uit drie categorieën van gevallen, waarin wij de positie van de raad hebben aangeven. Deze categorieën zijn als volgt:

² Met deze lijst heeft uw raad op 5 oktober 2010 ingestemd. Deze lijst is, ook na evaluatie, niet meer aangepast.

1. Categorie I: deze categorie is gelijk aan de onder het huidig recht te boek staande kruimelgevallenlijst. Uw raad geeft daarover nu geen advies. Wij stellen voor om die situatie te bestendigen. Uw raad heeft in die gevallen dan ook geen bindend advies.
2. Categorie II: uw raad geeft een bindend advies af over die situaties zoals in de bijlage 2 expliciet en uitputtend zijn opgenomen.
3. Categorie III: Om meer grip te krijgen op wat er speelt in Zwolle en ten behoeve van de evaluatie van categorie II, wordt uw raad geïnformeerd over ontwikkelingen die niet vallen onder de eerste of tweede categorie. Uw raad heeft in die gevallen geen bindend advies, maar zou wel kunnen verzoeken om nadere informatie.

Het vastleggen van deze indeling en categorieën, behoeft een evaluatie. Het gaat daarbij om de vraag of de lijst met categorieën van gevallen waarin bindend advies is voorgeschreven, moet worden bijgesteld. Door de voorgestelde categorie III krijgt uw raad inzicht in de ontwikkelingen waar uw raad geen bindend advies voor heeft kunnen afgeven, maar dat misschien wel had willen doen. Wij gaan daarbij uit van een eerste evaluatie na één jaar na inwerkingtreding van de Omgevingswet.

Wellicht ten overvloede merken wij nog op dat het opstellen van een lijst met categorieën van gevallen vastligt in het omgevingsplan. Voor lopende procedures geldt het regime dat bestond op het moment dat een aanvraag is ingediend. Ook als gedurende een procedure blijkt dat een bindend advies niet is voorgeschreven, maar wellicht achteraf wenselijk zou zijn geweest, kan niet alsnog bindend advies worden ingewonnen.

Daarnaast vereist het gegeven dat alleen in bepaalde gevallen sprake kan zijn van een bindend advies, dat deze gevallen objectief kunnen worden omschreven.

Een laatste opmerking over de lijst met categorieën van gevallen betreft het feit dat de lijst niet zodanig lang kan zijn dat deze nagenoeg alle situaties bevat waarin een buitenplanse omgevingsplanactiviteit aan de orde zou kunnen zijn. Dit gaat immers voorbij aan de bedoeling van de wetgever en de bevoegdheidsverdeling bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten en daarmee zou een dergelijke lijst in strijd zijn met de Omgevingswet.

4.2 Besluit over verplichte participatie

Participatie is een belangrijk goed in de Omgevingswet. Het is dan ook verplicht voor gemeenten om bij het opstellen van een omgevingsplan, omgevingsvisie en programma te participeren. Hoe aan deze verplichting invulling zal worden gegeven, zal in een later stadium aan u worden voorgelegd.

Voor initiatiefnemers is participatie niet verplicht. Participatie wordt wel gestimuleerd. De Omgevingswet gaat namelijk uit van het vertrouwen dat initiatiefnemers het voordeel zien van participatie en dat zij daarom, aan het begin van een planvormingsproces, hieraan invulling geven. Er wordt gewerkt aan een handreiking om initiatiefnemers inzicht te geven in hoe zij kunnen participatie invulling kunnen geven.

Op de regel dat participatie voor initiatiefnemers niet verplicht is, heeft de wetgever een uitzondering gemaakt. In een aantal situaties kan participatie toch verplicht gesteld worden. Ook dit wordt uiteindelijk in het omgevingsplan vastgelegd. Ook voor dit voorstel is het belangrijk om, voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet, over te gaan tot besluitvorming. Door deze lijst nu vast te stellen wordt bereikt dat het na inwerkingtreden van de Omgevingswet duidelijk is in welke gevallen participatie verplicht is.

U ziet een parallel met de lijst over het bindend advies. Zeker in gevallen dat sprake is van bindend advies, gaat het om situaties die een behoorlijke impact hebben op de fysieke leefomgeving. Ook zijn er in die gevallen meerdere belangen en belanghebbenden betrokken. Daarom stellen wij voor om de categorie voor verplichte participatie gelijk te stellen aan die gevallen waarin ook bindend advies wordt voorgesteld.

Er is overwogen om in het lijstje met bindend advies op te nemen dat een categorie bestaat uit die gevallen waarin verplichte participatie is opgenomen en vice versa. Hier is echter vanaf gezien, omdat niet kan worden omschreven om welke gevallen het dan zou gaan. De koppeling tussen beide lijstjes bestaat met de besluitvorming doordat deze gelijkloidend zijn. Bij aanpassing van één van de lijstjes zou ook het andere lijstje moeten worden gezien en eventueel worden aangepast met de nieuw te benoemen categorieën van gevallen.

4.3 Procedure

4.3.1 Reguliere procedure

Wij hebben al gezien dat één van de verbeterdoelen van de Omgevingswet het bevorderen van een snelle besluitvorming is en dat daarom de reguliere procedure moet worden toegepast op alle aanvragen omgevingsvergunning. De reguliere procedure houdt in dat een aanvraag omgevingsvergunning binnen acht weken met een eenmalige verlening van zes weken moet leiden tot een besluit.

4.3.2 Uitgebreide procedure

De Omgevingswet biedt de mogelijkheid om van de hoofdregel af te wijken en de uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing te verklaren. Dat kan alleen in concrete situaties en als voldaan wordt aan een aantal eisen. De uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure kan worden toegepast in de volgende situaties:

- in bepaalde gevallen³, zoals bijvoorbeeld het doorlopen van een procedure tot het wijzigen van een omgevingsplan.
- De aanvrager kan erom vragen of deze kan ermee instemmen;
- wanneer sprake is van:
 - een beslissing op een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit
 - als het gaat om een activiteit die aanzienlijke gevolgen heeft of kan hebben voor de fysieke leefomgeving, én
 - waartegen naar verwachting verschillende belanghebbenden bedenkingen hebben.

Of wij de uitgebreide procedure van toepassing verklaren, moet steeds opnieuw in een concreet geval worden besloten. Het is niet mogelijk om ook dat op voorhand te besluiten, omdat er tegen het concrete besluit een rechtsgang open staat. Wel kan de afspraak worden gemaakt met het college om in die gevallen dat er zich een ontwikkeling met bindend advies voordoet, een concreet besluit te nemen over de te volgen uitgebreide procedure.

4.4 Delegatie van bevoegdheden

4.4.1 Besluit over delegatie opstellen van delen van het omgevingsplan

Onder de Wro kunt u, bij het vaststellen van een bestemmingsplan, een wijziging of nadere uitwerking delegeren aan het college. In het zogenaamde “moederplan” worden dan de voorwaarden genoemd

³ Die gevallen zijn opgenomen in 16.25 en verder Omgevingswet

waaronder van die delegatie mag worden gebruikt. Het voordeel van deze constructie is dat de proceduretijd verkort wordt bij uitwerking van het uitwerkings- of wijzigingsplan.

De Omgevingswet kent ook de mogelijkheid om het vaststellen van delen van het omgevingsplan aan het college te delegeren. In het delegatiebesluit wordt vastgelegd onder welke voorwaarden en voor welk deel van het omgevingsplan het college de bevoegdheid krijgt het omgevingsplan vast te stellen. Het kan daarbij nooit gaan om het gehele omgevingsplan; die bevoegdheid blijft altijd bij de raad.

Zodra de Omgevingswet in werking treedt, is sprake van een overgangssituatie. Onder andere gelden alle bestemmingsplannen samen als omgevingsplan van rechtswege, totdat het eigenlijke omgevingsplan is vastgesteld. In die situatie kan er geen gebruik meer worden gemaakt van wijzigingsbevoegdheden of uitwerkingsplichten. De bestaande bestemmingsplannen worden als het ware bevroren. Daarom zijn er gemeenten die op voorhand een delegatie vastleggen van de raad aan het college. De oude wijzigingsbevoegdheid of uitwerkingsplicht vormen de basis voor die delegatie.

Dat is niet wat wij u willen voorstellen. Wij pleiten ervoor de bevoegdheid om delen van het omgevingsplan vast te stellen nog niet aan het college te delegeren. De reden daarvan is dat er nog geen echt omgevingsplan is, alleen een omgevingsplan van rechtswege. Het zou betekenen dat het college een onderdeel van het van rechtswege geldende omgevingsplan moet transformeren naar een omgevingsplan. De “oude” voorwaarden waaronder van de wijzigingsbevoegdheid gebruik gemaakt kon worden, passen immers niet meer in de brede scope van de Omgevingswet. Het zou betekenen dat het college voor keuzes komt te staan die zijn voorbehouden aan de raad en integraal gewogen moeten worden.

Wij voorzien wel dat het gebruik maken van deze delegatiebevoegdheid op een later tijdstip bijzonder handig kan zijn en wij komen daarom met een uitgewerkt voorstel hierover in het kader van het “echte” omgevingsplan.

4.4.2 Besluit over delegatie van het nemen van een voorbereidingsbesluit

Onder de huidige Wro is het nemen van een voorbereidingsbesluit uitsluitend voorbehouden aan de raad. Onder de Omgevingswet is het mogelijk om deze bevoegdheid te delegeren aan het college. Een voorbereidingsbesluit is een verklaring dat een wijziging van het bestemmingsplan, straks het omgevingsplan, wordt voorbereid. Hiermee ontstaat een aanhoudingsplicht voor bouw- en aanlegactiviteiten. De bestaande situatie wordt tijdelijk bevroren totdat het omgevingsplan is gewijzigd. Dit voorkomt dat moet worden meegewerkt aan een initiatief dat wel past in het vigerende plan, maar niet in het toekomstige plan.

Wanneer het nodig is dat een voorbereidingsbesluit wordt genomen, is het belangrijk dat er snel gehandeld wordt. Het college kan, vanwege een kortere proceduretijd, sneller handelen dan de raad. Het is daarom wenselijk om deze bevoegdheid aan het college te delegeren.

5. Overgangsrecht

Op het moment dat de Omgevingswet in werking is getreden, is er nog geen omgevingsplan vastgesteld. Juridisch zou dat ook nog niet kunnen, omdat een omgevingsplan wettelijk gezien nog niet bestaat. Daarnaast vraagt de complexiteit van het instrument om een intensieve voorbereiding, waarmee al een start is gemaakt.

De wetgever voorziet in een lange overgangstermijn tot in elk geval 31 december 2029 om te komen tot een omgevingsplan. In de tussentijd geldt het overgangsrecht, waarbij het omgevingsplan bestaat uit:

- Alle bestaande bestemmingsplannen die voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet digitaal gepubliceerd zijn op www.ruimtelijkeplannen.nl.
- De bruidsschat⁴.
- De Erfgoedverordening met betrekking tot de archeologische monumentenzorg, de Hemelwaterverordening (hier wordt aan gewerkt) en de geurverordening (Wet geurhinder en veehouderij), voor zover deze verordeningen aanwezig zijn.

Ook tijdens deze overgangsfase zullen besluiten genomen moeten worden over ontwikkelingen die niet passen binnen het omgevingsplan van rechtswege. Dat kan door mee te werken in afwijking van het omgevingsplan. Een tweede mogelijkheid is het omgevingsplan van rechtswege partieel te wijzigen. Het wijzigen van het omgevingsplan is een optie die technisch nog niet mogelijk is, maar die gereed zal zijn op moment dat de wet in werking treedt. Ook wordt gewerkt aan Tijdelijke Alternatieve Maatregelen om ervoor te zorgen dat ontwikkelingen niet onnodig worden vertraagd door de invoering van de nieuwe wet. De inhoud en uitwerking daarvan is nog onzeker, zodat wij nog niet kunnen aangeven of en zo ja hoe wij hier gebruik van zullen maken. Vast staat dat ontwikkelingen in Zwolle doorgang moeten vinden. En dat geldt ook voor de rest van Nederland.

6. Vervolgprocedure

In bovenstaande zijn enkele richtinggevende uitspraken gedaan over het werken aan het omgevingsplan. Op tal van punten is een nadere uitwerking nodig. Deze zal op een later tijdstip aan de raad worden voorgelegd. In bijlage 4 treft u een overzicht aan van besluiten die nodig zijn en een planning wanneer wij verwachten die aan uw raad voor te leggen. Hier past het voorbehoud dat mogelijk nog meer raadsbesluiten nodig zijn. Bijvoorbeeld omdat er dilemma's ontstaan door samenloop van regels. Ook kan het zijn dat werkzaamheden langer nodig hebben dan nu voorzien, waardoor de planning uitloopt.

Bij de planning in bijlage 4 is alleen de officiële besluitvorming opgenomen; de weg ernaar toe en wat dit mogelijk nog vraagt van uw raad aan voorbereiding zal met de raadswerkgroep worden afgestemd.

⁴ Zie ook paragraaf 2.3 onder het kopje "Geen rijksregels meer voor een aantal activiteiten"