

Raadsvoorstel

Opsteller

Chaudron, Ton

Vergadering van

12 oktober 2021

Kenmerk

Z/21/024540 / D/21/032628

Portefeuillehouder

Tymon de Weger

Portefeuille

Ruimtelijke ordening en Volkshuisvesting, inclusief implementatie Omgevingswet

Onderwerp

Raadsvoorstel delegatie en adviesrecht Omgevingswet

Samenvatting

Vooruitlopend op de inwerkingtreding van de Omgevingswet - verwacht per 1 juli 2022 - legt het college dit voorstel aan de gemeenteraad voor om daarmee tijdig een standpunt in te nemen over de mogelijkheden die de Omgevingswet biedt voor een vlotte afhandeling van verzoeken die afwijken van het Omgevingsplan. Concreet wordt met dit voorstel invulling gegeven aan de mogelijkheid die de wet biedt aan de raad om de vaststelling van bepaalde delen van het Omgevingsplan aan het college te delegeren én voor welke type verzoeken tot afwijking van het Omgevingsplan hij bindend adviesrecht wil toepassen.

Gevraagd besluit

De gemeenteraad van Woerden besluit - zodra de Omgevingswet in werking is getreden -:

1. Delegatie

Aan het college op grond van de artikelen 2.8 en 4.14, lid 5 van de Omgevingswet te delegeren:

- a. De bevoegdheid tot vaststelling van het Omgevingsplan:
 1. voor het wijzigen van het plan in verband met verwerken van de van in afwijking van het omgevingsplan verleende omgevingsvergunningen;
 2. voor het wijzigen van het plan in verband met het verwerken van beleidsregels naar planregels indien daartoe toestemming is verleend op grond van door de gemeenteraad vastgestelde beleidskaders.
- b. De bevoegdheid tot het nemen van een voorbereidingsbesluit, onder voorwaarde dat het besluit van het college in de eerstvolgende raadsvergadering wordt bekrachtigd.

2. Adviesrecht

Voor bindend adviesrecht aan de gemeenteraad, als bedoeld in artikel 16.15a, lid 1, onder b, onder 1 van de Omgevingswet, voor te leggen:

- a. Aanvragen omgevingsvergunning, die afwijken van het Omgevingsplan en niet passen binnen de kaders van de Omgevingsvisie en -programma's alsmede door de gemeenteraad vastgestelde sectorale beleidsnota's die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving.
- b. Uitgezonderd hiervan zijn:
 1. Aanvragen omgevingsvergunning die passen binnen de regels van de voormalige kruimelgevallenregeling als bedoeld in artikel 4 van bijlage II Besluit Omgevingsrecht, zoals weergegeven in de bijlage;

2. Aanvragen omgevingsvergunning die passen binnen de afwijkingsregels van de geldende bestemmingsplannen, die worden opgenomen in het per 1 juli 2022 van rechtswege ontstane Omgevingsplan;
3. Aanvragen omgevingsvergunning die passen binnen de regels, die aan wijzigingsbevoegdheden zijn verbonden in de geldende bestemmingsplannen, die worden opgenomen in het per 1 juli 2022 van rechtswege ontstane Omgevingsplan.

Inleiding

Zoals bekend is de inwerkingtreding van de Omgevingswet verschoven naar 1 juli 2022. De Omgevingswet is een zodanig grote stelselherziening dat er rekening is gehouden met een overgangstermijn of transitiefase tot 2030 om alle bestuursorganen en organisaties van rijk, provincie en vooral de gemeenten gelegenheid te bieden om tot één nieuw Omgevingsplan te komen voor de gehele gemeente. Zo moet er voor 2024 een omgevingsvisie zijn vastgesteld en voor eind 2029 moet er voor het hele grondgebied van de gemeente één nieuw Omgevingsplan zijn vastgesteld. Met de Raadsinformatiebrief Routekaart Omgevingswet (D/21/014538) hebben wij u geïnformeerd over de routekaart tot 2022 om ervoor te zorgen dat wij bij de inwerkingtreding die acties hebben ondernomen die minimaal vereist zijn vóór de inwerkingtreding. Zo moet er voor 1 juli 2022 door de gemeenteraad een besluit moeten worden genomen over de instelling van een adviesorgaan voor de ruimtelijke kwaliteit. Zo niet dan kan onze huidige commissie Ruimtelijke kwaliteit en Erfgoed niet doorgaan met haar werk. Ook is het gewenst om enkele verordeningen voor die datum aan te passen omdat hun werking anders vervalt. Voorstellen hierover zullen tijdig aan u worden voorgelegd. Besluiten die ook gewenst zijn om te nemen hebben betrekking op de wijze hoe wordt omgegaan met het behandelen van omgevingsvergunningen die afwijken van de regels van het (tijdelijke) Omgevingsplan.

Huidige inzichten

Door ons college is - in overleg met de directie - gekozen voor de lijn "licht, vlug en passend" om de organisatie klaar te maken voor de inwerkingtreding". Dat wil zeggen dat de minimaal benodigde stappen voor de inwerkingtreding zoveel als mogelijk aansluiten bij de huidige, gangbare, werkprocessen en bestuurlijke afspraken. Nieuwe ambities worden in de transitiefase (nieuwe raadsperiode) opgepakt.

Het huidige college zorgt er binnen deze raadsperiode voor dat er een Omgevingsvisie kan worden vastgesteld, die de verdere basis vormt, voor de inrichting van het Omgevingsplan en het beleid.

1^e stap

Met dit voorstel willen wij een 1^e stap zetten naar de inwerkingtreding en u meenemen in de mogelijkheden voor besluitvorming door de gemeenteraad op het gebied van:

1. Delegatie van delen van het omgevingsplan en voorbereidingsbesluit aan college;
2. Aanwijzen situaties (bindend) adviesrecht raad bij omgevingsvergunningen;

Samenwerking Woerden en Oudewater

In het licht van de samenwerking en de wens om – indien mogelijk – werkprocessen uniform in te richten en de organisatie efficiënt te laten werken is het van belang voor beide gemeenten zo min mogelijk verschil in de besluitvorming rond deze 1^e stap te verkrijgen.

Participatieproces

Thema-avond raad

Tijdens de thema avond op 10 juni jl. is de gemeenteraad bijgepraat over de voortgang van de voorbereiding van de invoering van de Omgevingswet in de gemeente aan de genoemde rib Routekaart en is de gemeenteraad ook meegenomen in de mogelijkheden ten aanzien van de dit najaar te nemen besluiten met betrekking tot delegatie en adviesrecht. De in dit voorstel geschetste werkwijze is ook die avond informatief besproken met de aanwezige raadsleden. Wij hebben kennis genomen van de vele vragen en opmerkingen tijdens deze sessie en menen met dit voorstel aan te sluiten bij de wensen en gedachten van uw raad, in lijn met bestuurlijke visie op dienstverlening.

Verdere participatie is niet aan de orde. Het gaat niet om een beleidsvoornemen die effecten heeft voor de fysieke leefomgeving.

Wat willen we bereiken

Delegatie vaststellen delen omgevingsplan

De Omgevingswet biedt de raad mogelijkheden om – indien gewenst - taken te delegeren naar het college met betrekking tot het vaststellen van bepaalde delen van het Omgevingsplan en het nemen van een voorbereidingsbesluit. Dit betekent dat het college die taken mag uitvoeren met inachtneming van de door de raad gestelde kaders. De raad blijft immers de kaderstellende en controlerende taak behouden. Als het gaat om het Omgevingsplan zijn er enkele situaties, die om praktische redenen zijn te delegeren. Met praktisch wordt bedoeld dat de formele afhandeling van besluiten sneller plaatsvindt en voorkomen kan worden dat zaken dubbel worden gedaan. Daarmee geeft de raad ook uitvoering aan één van de hoofddoelen van de Omgevingswet, namelijk een snellere dienstverlening. Door de VNG zijn enkele voorbeelden hiervoor aangedragen en de voorstellen voor delegatie die wij hierbij aan u voorleggen zijn ook al door meerdere gemeenten overgenomen.

Voorstel:

In de eerste fase wordt voorgesteld om de volgende taken te delegeren aan het college:

1. Het wijzigen van het Omgevingsplan voor het verwerken van de van in afwijking van het omgevingsplan verleende omgevingsvergunningen;
2. Het wijzigen van het Omgevingsplan voor het verwerken van beleidsregels naar planregels indien de raad daartoe heeft besloten in de door de gemeenteraad vastgestelde beleidskaders.
3. De bevoegdheid tot het nemen van een voorbereidingsbesluit, onder voorwaarde dat het besluit van het college in een eerstvolgende raadsvergadering wordt bekrachtigd.

Toelichting delegatie op punt 1.

De Omgevingswet bepaalt dat de verleende vergunningen, waarbij is afgeweken van de regels van het omgevingsplan, binnen vijf jaar verwerkt moeten worden in het omgevingsplan. Het gaat hierbij alleen over initiatieven die afwijken van het omgevingsplan. Dit voorstel heeft betrekking op vergunningen voor initiatieven die passen binnen de door de raad gestelde beleidskaders en/of waarover de raad positief geadviseerd heeft. Doel ervan is efficiënte en snelle besluitvorming tot stand te brengen. In de praktijk zal dit erop neerkomen dat het college 1 x per jaar of per 2 jaar een verzamelbesluit neemt voor het verwerken van de afwijkingen in het Omgevingsplan die daarmee up-to-date blijft.

Toelichting op delegatie punt 2

Recent door de raad vastgesteld(e) beleid(sregels) moeten vertaald worden in het omgevingsplan. Hier geldt ook dezelfde redenering als uit het voorgaande delegatiepunt, dat het gaat om een verwerking van een besluit dat al genomen is en dat we willen voorkomen dat er dubbele besluitvorming plaatsvindt. Wel moet er rekening gehouden worden dat het aggregatieniveau van beleid kan verschillen. Er is beleid met brede strategische kaders en er is beleid met een concrete uitwerking wat wel en niet toegestaan wordt. Regels in het omgevingsplan zijn heel concreet en het kan dus zijn dat er nog veel ruimte is tussen een breed strategisch kader en de vertaling naar concrete regels. Het is daarom belangrijk om bij de vaststelling van beleid vervolfaafspraken te maken over de verdere invulling van het beleid. Komt het college nog een keer terug bij de raad met een verdere invulling van de kaders of wordt het beleid direct vertaald naar het omgevingsplan?

Toelichting op delegatie punt 3.

Het derde delegatiepunt gaat om het nemen van een voorbereidingsbesluit. 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.

In Woerden komt de noodzaak tot het nemen van een voorbereidingsbesluit nauwelijks voor en de vraag zou dan ook zeker gesteld kunnen worden of dit besluit dan nodig is? Zoals hierboven is aangegeven is het doel te voorkomen dat ongewenste vergunningsaanvragen, die in strijd zijn met toekomstig beleid gehonoreerd zouden moeten worden, omdat het geldende beleid dat nog toestaat. Dit voorstel biedt de mogelijkheid voor het college om dan direct een voorbereidingsbesluit te nemen, onder voorwaarde dat dat besluit vervolgens bekrachtigd wordt in de eerstkomende raadsvergadering. Het voorstel is vergelijkbaar met de Wet voorkeursrecht gemeenten, waarbij een voorkeursrecht door het college, vooruitlopend op een raadsbesluit, kan worden opgelegd.

Vervolg

Uiteraard is dit een eerste stap en kan dit besluit ook altijd geëvalueerd worden en - indien nodig - worden bijgesteld. Het blijft hier gaan om een bevoegdheid die onder strikte voorwaarden van uw raad aan het college is overgedragen maar niet ongecontroleerd gebeurt. Ook gaat het in deze 1e fase om besluiten die geen politieke onderwerpen kunnen

bevatten, maar louter technische handelingen zijn.

Bindend adviesrecht

Allereerst de opmerking om duidelijk te maken dat dit onderwerp louter betrekking heeft op de procesgang rond formele aanvragen omgevingsvergunning die afwijken van het Omgevingsplan. Het heeft geen betrekking op de procesgang rond het vaststellen van een Omgevingsplan of een herziening daarvan, zoals wij in de huidige praktijk ook onderscheid maken tussen afwijkingsprocedures voor omgevingsvergunning en afzonderlijke herzieningen van bestemmingsplannen of zogenaamde “postzegel” bestemmingsplannen.

De beslissing op omgevingsvergunningen is door de wetgever neergelegd bij ons college. Dat is niet anders dan nu het geval. De Omgevingswet geeft echter de gemeenteraad om het college van B&W bindend te adviseren bij het verlenen van een omgevingsvergunning die in strijd is met het omgevingsplan. De raad kan zelf bepalen of en voor welke gevallen, waarin wordt afgeweken van het omgevingsplan een bindend advies gewenst is.

Voorstel adviesrecht

Om in lijn van de uitgangspunten van de Omgevingswet te opereren (meer verantwoordelijkheid in de samenleving en flexibiliteit in de regels), maar ook zeker om snelheid in procedures te waarborgen voor de initiatiefnemers, wordt voorgesteld om de raad één categorie voor advisering aan te wijzen. Dit om de procedure voor de initiatiefnemer te versnellen en te vereenvoudigen en anderzijds om zo vooral te sturen op de kaders en de onderwerpen die de raad als meest belangrijk acht om inhoudelijk invloed op uit te oefenen.

De gemeenteraad wordt gevraagd - vóórdat de Omgevingswet in 2022 van kracht wordt - een besluit nemen over de gevallen waarin advies gewenst is. Door daarbij aan te sluiten bij onze huidige werkwijze tussen raad en college (zie Woerdense aanpak) willen wij bereiken dat de doelstellingen van een snelle dienstverlening en meer vertrouwen in de samenleving in stand blijven.

Woerdense aanpak

In lijn met de huidige werkwijze (zie ook punt 2 onder Argumenten), waarbij wij de gemeenteraad betrekken bij complexe en bestuurlijk gevoelige initiatieven stellen wij voor de werkwijze die wij met u afgesproken hebben rond de algemene verklaring van geen bedenkingen onder de Wabo in dezelfde lijn voort te zetten onder de Omgevingswet.

Dat betekent dat wij met u afspreken om initiatieven die afwijken van het Omgevingsplan en niet passend worden geacht binnen de uitgangspunten van de Omgevingsvisie en de sectorale beleidsregels (Omgevingsprogramma's of Beleidsnota's door de gemeenteraad vastgesteld) op terrein van bijvoorbeeld Wonen, Economie, Energie, Milieu, Recreatie, Landschap etc.) om bindend advies aan u voor te leggen.

Om transparantie te waarborgen zullen wij de initiatieven die afwijken van het Omgevingsplan via een lijst van ingekomen initiatieven aan u kenbaar maken met daarbij een korte omschrijving en procedurevoorstel.

Uitzonderingen

Wij stellen voor om de initiatieven die afwijken van het Omgevingsplan en momenteel passen binnen de zogenaamde “kruimelgevallen” regeling als bedoeld in artikel 4 van bijlage II van het Bor alsmede de initiatieven die passen binnen de afwijkmogelijkheden, die reeds in de bestaande regels van het Omgevingsplan zijn opgenomen, niet voor bindend advies voor te leggen. Tenslotte ook de uitzondering dat de raad afziet van zijn bevoegdheid om bindend advies te geven op projecten die afwijken van het Omgevingsplan maar passen binnen de voorwaarden die door de raad aan een wijzigingsbevoegdheid zijn verbonden.

Wat gaan we daarvoor doen

Delegatie:

In de eerste fase wordt voorgesteld om de volgende taken te delegeren aan het college:

-
1. Het wijzigen van het Omgevingsplan in verband met verwerken van de van in afwijking van het omgevingsplan verleende omgevingsvergunningen;
 2. Het wijzigen van het Omgevingsplan voor het verwerken van beleidsregels naar planregels indien de raad daartoe heeft besloten van door de gemeenteraad vastgestelde beleidskaders.
 3. De bevoegdheid tot het nemen van een voorbereidingsbesluit, onder voorwaarde dat het besluit van het college in een eerstvolgende raadsvergadering wordt bekrachtigd.

Bindend adviesrecht:

In lijn met de huidige werkwijze, waarbij wij de gemeenteraad betrekken bij complexe en bestuurlijk gevoelige initiatieven stellen wij voor de werkwijze die wij met u afgesproken hebben rond de algemene verklaring van geen bedenkingen onder de Wabo in dezelfde lijn voort te zetten onder de Omgevingswet.

Dat betekent dat wij met u afspreken om initiatieven die afwijken van het Omgevingsplan en niet passend worden geacht binnen de uitgangspunten van de Omgevingsvisie en de sectorale beleidsregels (Omgevingsprogramma's of Beleidsnota's door de gemeenteraad vastgesteld) op terrein van bijvoorbeeld Wonen, Economie, Energie, Milieu, Recreatie, Landschap etc.) om bindend advies aan u voor te leggen.

Om transparantie te waarborgen zullen wij de initiatieven die afwijken van het Omgevingsplan via een lijst van ingekomen initiatieven aan u kenbaar maken met daarbij een korte omschrijving en procedurevoorstel.

Argumenten

1. Delegatie

De argumenten zijn reeds onder Wat willen wij bereiken? opgenomen.

2. Bindend adviesrecht

Zoals hierboven al geschetst volgen wij met het voorstel aan u de reeds onder de huidige regelgeving ingezette bestuurlijke afspraak. Hieronder schetsen wij nog even hoe die bestuurlijke afspraak is vastgelegd onder Wabo.

Vershil met huidige regelgeving

Voor activiteiten in strijd met het bestemmingsplan ('buitenplanse omgevingsplanactiviteiten') kan de gemeenteraad in de huidige situatie – voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet- beslissen dat er 'geen bedenkingen' zijn, met een zogenoemde 'verklaring van geen bedenkingen' (hierna: vvgb). Om het werkbaar te houden bestaat de mogelijkheid voor de raad om categorieën of gevallen aan te wijzen waarin die vvgb niet nodig is. Voor alle overige gevallen is deze verklaring dus wel nodig.

In **Woerden** heeft de raad vanaf 2013 (in het kader van procesversnellers) een aantal gevallen aangegeven waarin er geen vvgb hoeft te worden gevraagd aan de gemeenteraad:

1. projecten die passen in:

- de door de raad vastgestelde ruimtelijke structuurvisie, of
- de door de raad voor het betreffende project vastgestelde stedenbouwkundige kaders (stedenbouwkundig plan, masterplan, beleidsnotitie e.d.), of
- de door de raad vastgestelde beleidskaders, waarbij onder meer valt te denken aan:
 - de "Ruimte voor Ruimteregeling",
 - de notitie van uitgangspunten voor het Buitengebied (12R.00057).

2. projecten, waarbij het betreft het afwijken van voorgeschreven gebruik van het bestemmingsplan als het gaat om het realiseren van een toegangspad over als "agrarisch" bestemde gronden ten behoeve van woondoeleinden voor het ontsluiten van een woning (12R.00242).

3. op grond van artikel 6.5, lid 3 van het Besluit omgevingsrecht, alle gevallen waarbij door middel van een omgevingsvergunning wordt geweigerd en waarbij het college het bevoegd gezag is.

Nieuwe stelsel Omgevingswet

De Omgevingswet legt de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de beslissing op omgevingsvergunningen die afwijken van het Omgevingsplan ook bij ons college zonder verplichting om een bindend advies te vragen bij uw raad uitgaande van uitgangspunt dat uw raad stuurt op hoofdlijnen via Omgevingsvisie en Omgevingsplan. Alleen biedt de wetgever u niettemin de gelegenheid om voor door u aan te wijzen afwijkingsgevallen bindend adviesrecht voor te schrijven. De door ons voorgestelde aanpak past - zoals u hierboven kunt zien - binnen de reeds ingezette bestuurlijke afspraak om alleen voor die situaties die afwijken van door u vastgestelde beleidskaders dergelijk adviesrecht te verlangen.

De uitzonderingen die wij daarop willen voorstellen passen ook binnen die bestuurlijke afspraak en zijn nodig gedurende de eerste jaren van overgang naar een volledig nieuw Omgevingsplan voor de gehele gemeente. Het gaat daarbij om verzoeken c.q. afwijkingen die in het van rechtswege per 1 juli 2022 geldende Omgevingsplan, dat o.a. bestaat uit de

huidige bestemmingsplannen, in feite zonder meer passend worden geacht binnen de door u vastgestelde kaders omdat u zich reeds in de geldende bestemmingsplannen daarover heeft uitgesproken. Daarnaast wordt ook aangesloten op de bestaande praktijk van de kruimelgevallenregeling uit de Bor, waarmee veel ondergeschikte woninguitbreidingen of functiewijzigingen via een eenvoudige procedure mogelijk zijn gemaakt.

1. zogenaamde "binnenplanse" afwijkingen ex artikel 2.12 lid 1 onder a 1 Wabo, die in het geldende bestemmingsplan reeds door u onder voorwaarden zijn toegestaan;
2. toepassen van wijzingsbevoegdheid ex artikel 3.6 Wro door ons college voor verzoeken die passen binnen de door u in het geldende bestemmingsplan reeds toegestane wijzigingsmogelijkheden;
3. toepassen van de zogenaamde "kruimelgevallenregeling" ex artikel 4 bijlage II Bor hetgeen in lijn zal worden gebracht met het nog op te stellen afwijkingenbeleid.

Kanttelingen, risico's en alternatieven

Delegatie

Het niet delegeren van de onder 1 genoemde besluiten leidt tot flinke vertraging en bestuurlijke veelheid aan raadsvoorstellen en -besluiten over zaken die al in eerdere instantie inhoudelijk door de raad zijn goedgekeurd. Het betreft dan louter administratieve handelingen die extra werk opleveren.

Adviesrecht

Andere optie kan zijn om alle afwijkingen onder bindend adviesrecht van uw raad te brengen. Dat levert uiteraard procedurele vertragingen in tijd op voor verzoekers van initiatieven die geen of geringe impact op de omgeving hebben. Daarnaast levert ook het onnodige werkbelasting op voor de organisatie dat extra capaciteit in tijd en geld zal kosten. Bovendien kan uw raad aan de hand van de overzichtslijst van ingekomen verzoeken om afwijking van het Omgevingsplan verdere informatie opvragen en - indien gewenst - ter bespreking c.a. advisering agenderen.

Financiële gevolgen van het voorgestelde besluit

n.v.t.

Communicatie

Dit besluit zal na vaststelling bekend worden gemaakt op het gemeenteblad en onze website.

Vervolgproces

Na het nemen van een besluit zal de verdere uitwerking in de organisatie plaatsvinden.

Bevoegdheid raad

De raad is bevoegd tot het nemen van de gevraagde besluiten op grond van de artikelen 2.8, 4.14, lid 5 en artikel 16.15a, lid 1, onder b, onder 1 van de Omgevingswet.

Bijlagen

- Raadsbesluit D/21/33299