



Datum besluitraad	: 8 februari 2021	Datum oordeelraad	: 18 januari 2022
Agendapunt	:	Datum B en W	: 21 december 2021
Volgnummer	: 21bs00170 / 22.013	Programma begroting	: 8
Gewijzigd voorstel	:	Taakveld	: 8.1
Portefeuillehouder	: A. van den Oever		

Adviesnota raad

Besluiten Omgevingswet: delegatie, adviesrecht en participatieverplichting

Beslispunten

1. Het vaststellen van delen van het omgevingsplan te delegeren aan het college van burgemeester en wethouders in de volgende gevallen:
 - a. aanpassen van het omgevingsplan van verleende omgevingsvergunningen;
 - b. aanpassen van het omgevingsplan naar aanleiding van een door de gemeenteraad of college vastgesteld beleidsstuk of beleidsregels;
 - c. aanpassen van het omgevingsplan bij nieuwe ontwikkelingen welke niet vallen binnen de 'lijst van categorieën van gevallen adviesrecht raad';
 - d. aanpassen van het omgevingsplan als deze in overeenstemming is met wijzigingsbevoegdheden die in bestemmingsplannen zijn opgenomen.
2. Het nemen van een voorbereidingsbesluit te delegeren aan het college van burgemeester en wethouders.
3. Vaststellen 'lijst van categorieën van gevallen adviesrecht raad' waarvoor een bindend advies wordt gevraagd aan de gemeenteraad bij initiatieven die niet in het omgevingsplan passen.
4. Een participatieplicht vaststellen voor alle buitenplanse vergunningsplichtige gevallen.
5. Deze besluiten geheel in werking te laten treden met ingang van de dag waarop de Omgevingswet in werking treedt.

Inleiding

Op 1 juli 2022 treedt de Omgevingswet in werking. We zijn op dit moment druk bezig met de voorbereidingen op de komst van deze Omgevingswet en de implementatie daarvan. Er wordt hard gewerkt aan de (voorbereiding van de) nieuwe gemeentelijke instrumenten (zoals de omgevingsvisie en het omgevingsplan) en zijn we bezig met het inrichten van de nieuwe werkprocessen en ondersteunende ICT-systemen. Zo zijn we straks klaar om met de Omgevingswet en op de nieuwe manier te werken.

In de raadsinformatienota van 13 juli 2021 is al aangekondigd dat uw raad een aantal besluiten dient te nemen voordat de Omgevingswet in werking treedt. In voorliggend advies worden deze besluiten voorgelegd. Het betreft de volgende onderwerpen:

- voor bepaalde situaties de vaststelling van het omgevingsplan delegeren;
- het nemen van een voorbereidingsbesluit delegeren;
- het bindend adviesrecht; en
- de participatieplicht.

Beoogd effect

Noodzakelijke besluiten nemen om na invoering van de Omgevingswet te kunnen werken met de verschillende bevoegdheden en volgens de doelen van de Omgevingswet.



Argumenten

1.1. / 2.1. Delegatie voor het vaststellen van delen van het omgevingsplan en voorbereidingsbesluit is bij de vaststelling van het Keuzedocument Implementatie Omgevingswet door uw raad besloten.

In de raadsvergadering van 27 februari 2018 heeft uw gemeenteraad een aantal besluiten genomen omtrent het delegeren van de vaststelling van het omgevingsplan voor bepaalde gevallen. Het betrof de volgende gevallen:

- a. Delegatie van het vertalen van verleende omgevingsvergunningen in afwijking van het omgevingsplan;
- b. Delegatie van het vertalen van beleidsregels van raad en college in het omgevingsplan;
- c. Delegatie bij nieuwe ontwikkelingen in lijn met de bestaande categorie-indeling bij de verklaring van geen bedenking.

In onderstaande uitsnede is de toelichting om te komen tot delegatie van deze delen van het omgevingsplan uit het keuzedocument overgenomen:

1. Delegatie van het vertalen van verleende omgevingsvergunningen in afwijking van het omgevingsplan

Waarschijnlijk worden ontwikkelingen in de toekomst steeds vaker met een omgevingsvergunning mogelijk gemaakt. Dit kan straks ook nog steeds in afwijking van het omgevingsplan. Het verlenen van een omgevingsvergunning is een snelle procedure van 8 weken, ook in het geval dat sprake is van afwijking van het omgevingsplan. De Omgevingswet bepaalt dat de gemeenteraad vergunningen voor afwijkactiviteiten binnen vijf jaar moet verwerken in het omgevingsplan. De raad stuurt op hoofdlijnen en het vertalen van verleende omgevingsvergunningen is een administratieve handeling. Daarom leent dit zich goed voor delegatie.

2. Delegatie van het vertalen van beleidsregels van raad en college in het omgevingsplan

Wanneer de raad of het college beleidsregels hebben vastgesteld die doorvertaling in het omgevingsplan behoeven, kan dit door het college gebeuren. Het gaat immers om het vertalen van beleid waar al sprake is geweest van een inhoudelijke afweging. Een dergelijke aanpassing van delen van het omgevingsplan is aan te merken als uitvoering en daarmee ligt delegatie aan het college voor de hand.

3. Delegatie 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. Op dit moment kan dit ook. De bevoegdheid om het bestemmingsplan aan te passen ligt nu bij de raad. Soms worden ontwikkelingen mogelijk gemaakt met een omgevingsvergunning in afwijking van het bestemmingsplan. In die gevallen bepaalt de Wet ruimtelijke ordening dat de raad hiervoor een verklaring van geen bedenkingen afgeeft. Door de raad zijn categorieën van gevallen benoemd waar deze verklaring van geen bedenkingen voor geldt (zie bijlage 3).

Deze categorie-indeling biedt een goede basis voor delegatie bij nieuwe ontwikkelingen.

Deze onderbouwing is nog steeds van toepassing en actueel. In voornoemde 'delegatie bij nieuwe ontwikkelingen' wordt verwezen naar de 'categorieën van gevallen waar een verklaring van geen bedenking voor geldt'. Omdat de verklaring van geen bedenking bij inwerkingtreding van de Omgevingswet niet meer van toepassing zal zijn, wordt voorgesteld daar in de delegatie niet meer expliciet naar te verwijzen. Voor wordt gesteld om deze nu te koppelen aan de gevallen waarvoor geen bindend adviesrecht van uw raad voor geldt. Zoals uit argument 3.2 volgt is voor de gevallen van bindend adviesrecht immers de verklaring van geen bedenking uitgangspunt geweest.



In het keuzedocument was ook besloten het voorbereidingsbesluit te delegeren aan het college. Ook hiervoor geldt dat dit nog actueel en van toepassing is. Onderstaand de onderbouwing hiervan uit het Keuzedocument:

Het voorbereidingsbesluit is een besluit dat tijdelijk ontwikkelingen inperkt, die op grond van de geldende regels mogelijk zijn. Het kan bijvoorbeeld dat iets is toegestaan volgens het huidige bestemmingsplan, maar niet volgens het omgevingsplan in voorbereiding. De gemeenteraad kan dan een voorbereidingsbesluit nemen, waardoor regels tijdelijk niet gelden.

De bevoegdheid tot het nemen van een voorbereidingsbesluit kan worden gedelegeerd aan het college. Deze mogelijkheid bestaat onder de Wet ruimtelijke ordening niet. In de nieuwe wet is dit opgenomen omdat het college een omgevingsplan voorbereidt en daarmee dan ook goed in staat is om op een effectieve wijze een voorbereidingsbesluit te nemen.

Het voorbereidingsbesluit wijzigt het omgevingsplan. De voorbeschermingsregels staan straks niet meer in het voorbereidingsbesluit, maar in het omgevingsplan. De burger raadpleegt slechts één document: het omgevingsplan. De voorbeschermingsregels kunnen nieuwe regels aan het omgevingsplan toevoegen. Denk daarbij aan een verbod op het realiseren van een activiteit of een verbod zonder vergunning een activiteit te realiseren. De voorbeschermingsregels kunnen ook regels uit het omgevingsplan buiten werking stellen.

Een belangrijke randvoorwaarde is dat voorbeschermingsregels alleen beperkingen mogen opleggen aan activiteiten die wel zijn toegelaten op grond van een omgevingsplan, maar die nog niet plaatsvinden. Het gevolg hiervan is dat een voorbereidingsbesluit bestaand gebruik en bestaande bouwwerken moet eerbiedigen. In feite kunnen de voorbeschermingsregels alleen de bestaande situatie bevriezen.

1.2. Delegatie van delen omgevingsplan bij overeenstemming wijzigingsbevoegdheid sluit aan bij de huidige werkwijze.

Voor wordt gesteld om ook voor gevallen die in overeenstemming zijn met wijzigingsbevoegdheden die al in bestemmingsplannen zijn opgenomen, het vaststellen van dat deel van het omgevingsplan te delegeren. Over deze wijzigingsbevoegdheden heeft uw raad immers al bij de vaststelling van het bestemmingsplan een besluit genomen. Zou er in de huidige situatie gebruik van worden gemaakt, dan zou het college bevoegd zijn om het wijzigingsplan vast te stellen. Door dit nu te delegeren wordt aangesloten bij de huidige werkwijze.

3.1. Uw raad heeft de mogelijkheid een besluit te nemen over het adviesrecht.

In de Omgevingswet is geregeld dat de gemeenteraad een omgevingsvisie en een omgevingsplan vaststelt. In het omgevingsplan vindt een juridische doorvertaling van de omgevingsvisie plaats. Zo worden in het omgevingsplan regels opgenomen voor de fysieke leefomgeving, zoals de bouw van woningen, het kappen van bomen, het gebruik van gronden of bebouwing, maar ook regels over geluid en geur bij activiteiten.

Past een initiatief niet binnen het omgevingsplan en moet er van het omgevingsplan worden afgeweken, dan kan op twee manieren medewerking worden verleend: door de wijziging van het omgevingsplan of door een vergunning te verlenen voor de buitenplanse omgevingsplanactiviteit ('bopa'). Voor het wijzigen van het omgevingsplan is de gemeenteraad het bevoegd gezag. Voor het verlenen van de vergunning voor een 'bopa' is het college van burgemeester en wethouders het bevoegd gezag.

De 'bopa' kan zonder tussenkomst van uw gemeenteraad door het college van burgemeester en wethouders worden verleend. Uw gemeenteraad heeft op grond van



de Omgevingswet echter de mogelijkheid om voor bepaalde gevallen een bindend advies af te geven. Dat betekent dat uw gemeenteraad als adviseur moet worden betrokken en dat ons college het advies van uw raad in acht moet nemen bij het besluit over de vergunningverlening van de 'bopa'. Als uw gemeenteraad hier niets over besluit, hoeft het college uw raad bij het besluit over de 'bopa' geen advies te vragen. In bijlage 1 is een voorstel opgenomen voor de gevallen waarin uw gemeenteraad een bindend advies dient te geven.

3.2. De lijst voor het bindend adviesrecht sluit aan bij de huidige werkwijze.

In bijlage 1 'lijst van categorieën van gevallen adviesrecht raad' is de lijst met gevallen opgenomen waarin het college uw raad om advies moet vragen bij een 'bopa'. Bij het opstellen van deze lijst is aansluiting gezocht bij de door uw raad vastgestelde 'categorieën van gevallen waarin geen verklaring van geen bedenking' is vereist (zie bijlage 2). Op deze manier wordt aansluiting gezocht bij de huidige manier van werken. Het bindend adviesrecht onder de Omgevingswet is namelijk vergelijkbaar met de huidige 'verklaring van geen bedenking' voor buitenplanse afwijkingen van het bestemmingsplan.

Omdat de procedure voor het aanvragen/afgeven van een verklaring van geen bedenking veel tijd kost en instemming van de raad voor bepaalde gevallen niet noodzakelijk wordt geacht, heeft uw raad een lijst met categorieën van gevallen vastgesteld waarvoor geen verklaring van geen bedenking nodig is. De in bijlage 1 opgenomen categorieën van gevallen is in feite een omgekeerde versie hiervan. Op deze manier blijft de nieuwe situatie zo dicht mogelijk bij de situatie zoals deze nu is.

Hier is bewust voor gekozen omdat de effecten van de nieuwe Omgevingswet met bijbehorende besluiten nog niet voldoende kunnen worden ingeschat. Nadat de Omgevingswet in werking is getreden en nadat op de nieuwe manier wordt gewerkt, zal geëvalueerd worden of er aanpassingen nodig zijn aan de opgestelde lijst.

3.3. De lijst leidt niet tot onwerkbaar werkdruk van de gemeenteraad.

In de lijst staan enkel die gevallen benoemd waarbij advies van de gemeenteraad een duidelijke meerwaarde heeft. Het past ook niet bij de kaderstellende rol van de raad om allerlei kleine ontwikkelingen (kleine afwijkingen van het omgevingsplan) te bespreken. Dit zou leiden tot onnodig lange procedures met een grote impact op de dienstverlening en voor de raad zelf tot onwerkbaar situaties en grote werkdruk.

Om een afwijkvergunning voor een 'bopa' te kunnen verlenen, dient er sprake te zijn van een concreet uitgewerkt plan, dat kan worden vergund zonder dat dit leidt tot aanpassingen van de regels van naastgelegen percelen of dat het noodzakelijk is om mogelijkheden op de huidige locatie te schrappen. De verwachting is dat deze afwijkvergunning met name wordt toegepast voor de kleinere afwijkingen van het omgevingsplan. Voor omvangrijke of ingrijpende veranderingen, waarin bijvoorbeeld een groter gebied wordt herontwikkeld, is de verwachting dat dit veelal gerealiseerd zal worden door het omgevingsplan te wijzigen.

3.4. De lijst sluit aan bij de doelen van de Omgevingswet

Een van de doelen van de Omgevingswet is om besluitvorming bij initiatieven sneller en eenvoudiger te laten verlopen. Bij het bepalen van de gevallen van bindend advies dient ook dit doel in ogenschouw genomen worden. Met de in bijlage 1 opgenomen lijst van gevallen wordt vooraf goed bepaald waar uw raad een rol wil spelen en hoeft niet voor elke kleine ontwikkeling het advies van uw gemeenteraad afgewacht te worden.



4.1. Uw raad heeft de mogelijkheid te besluiten in welke gevallen bij een buitenplanse omgevingsplanactiviteit een participatieplicht geldt.

Als de Omgevingswet in werking treedt, geldt bij een omgevingsvergunning een aanvraagvereiste voor participatie. De aanvrager geeft dan aan of hij aan participatie heeft gedaan en zo ja, hoe hij deze participatie heeft uitgevoerd en wat hij met de resultaten heeft gedaan. Participatie is dan dus niet verplicht. De aanvraagvereiste betekent dat de aanvrager ook kan aangeven dat er geen participatie heeft plaatsgevonden. Is dit het geval, dan is dat geen reden om de aanvraag niet in behandeling te nemen of de aanvraag te weigeren.

Is er sprake van een omgevingsvergunningaanvraag waarbij wordt afgeweken van het omgevingsplan ('bopa') dan kan uw gemeenteraad gevallen aanwijzen waarvoor participatie verplicht wordt gesteld. In die gevallen geldt er een indieningsvereiste ipv een aanvraagvereiste. Dit betekent dat participatie uitgevoerd moet worden. Hoe de participatie wordt vormgegeven is aan de aanvrager, maar hij moet het wel hebben gedaan. Heeft de aanvrager voor de 'bopa' geen participatie gedaan, dan wordt deze niet in behandeling genomen.

Indien uw raad geen besluit neemt over de participatieverplichting bij een 'bopa' geldt hiervoor de aanvraagvereiste. Gelet op het belang dat de gemeente Veldhoven hecht aan het betrekken van de omgeving bij initiatieven, wordt voorgesteld hierover een besluit te nemen.

4.2. Grote of kleine initiatieven: participatie is altijd belangrijk

In de raadsvergadering van 13 juli 2021 heeft uw raad tijdelijke kaders voor participatie bij ruimtelijke initiatieven vastgesteld. In deze tijdelijke kaders heeft uw raad onderscheid gemaakt in verschillende soorten initiatieven: van complex tot niet complex en van weinig impact tot hoge impact op de omgeving. Voor elk van deze categorieën geeft uw raad aan dat we willen dat initiatiefnemers bij een ontwikkeling aan participatie doen. Dit kan bij een niet-complex initiatief met weinig impact op de omgeving betekenen dat de initiatiefnemer de burens informeert over de plannen. En bij complexe initiatieven met veel impact op de omgeving betekent dit het opstellen van een procesaanpak voor de participatie. Het belang van participatie volgt hier duidelijk uit. Of het nu een groot of klein initiatief is: betrek de omgeving bij de ontwikkeling en ga erover met elkaar in gesprek. Vandaar dat het voorstel om te besluiten dat bij alle 'bopa's' een participatieplicht geldt.

Kanttekeningen en risico's

1.1.- 4.1. Onduidelijk wat de effecten van de besluiten is

De invoering van de Omgevingswet is groots, ingrijpend en met veel nieuwe instrumenten. Hierdoor is het lastig om zekerheid te hebben hoe besluiten en regels in de praktijk zullen werken, zo ook de uitwerking van deze besluiten. Gaandeweg zal er jurisprudentie komen en zullen we bijleren over de nieuwe regelgeving en hoe we met onze instrumenten om moeten gaan. Gezamenlijk moeten we dit ontwikkelen, ervaren, hiervan leren en verbeteringen doorvoeren. Omdat we nog geen omgevingsplan hebben, zijn de gevolgen van voorliggende besluitvorming op dit moment nog moeilijk in te schatten. Mocht het nodig zijn, dan wordt geëvalueerd en indien nodig de besluitvorming aangepast. Het vaststellen van het omgevingsplan is in ieder geval een moment om deze besluiten tegen het licht te houden.

4.2. Er gelden geen voorwaarden aan de vorm van participatie

In de Omgevingswet is niet bepaald hoe de participatie vorm moet worden gegeven. Dit is aan de initiatiefnemer. In het nog op te stellen participatiebeleid willen wij hier nader invulling aan geven en handreikingen voor doen. Dit zal separaat aan uw gemeenteraad ter vaststelling worden aangeboden.



Financiën

Dit besluit heeft geen financiële consequenties.

Communicatie en samenspraak

Initiatiefnemers en belanghebbenden worden in een zo vroeg mogelijk stadium op de hoogte gebracht van de besluiten zodat zij een duidelijk beeld hebben van hetgeen van hen verwacht wordt en dat ze inzicht hebben in de te doorlopen procedure.

Uitvoering / planning

Deze besluiten treden in werking op het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet. Vooralsnog is dit 1 juli 2022.

Bijlagen

- bijlage 1 'lijst van categorieën van gevallen adviesrecht raad'
- bijlage 2 'categorieën van gevallen waarin geen verklaring van geen bedenking', zie link: <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR237196/1>

Resultaat van de behandeling in de oordeelsvormende raad

Het agendapunt roept bij diverse fracties vragen op. Er bestaat onduidelijkheid over wat wordt verstaan onder (niet) ingrijpend en wel/geen grote impact. En daaruit voortvloeiend: wanneer is de raad op welk moment aan zet en is dat dan het juiste moment. Ook de frequentie waarop de raad geïnformeerd wordt over de toepassing van het delegatiebesluit roept discussie op. Tot slot zijn er ook vragen over (de wijze van) participatie en de mogelijkheid om aanvragers vooraf positief te stimuleren hierin de juiste stappen te nemen.

De fractie van PvdA wil ingrijpende gevolgen voor milieu, groenvoorzieningen en duurzaamheid toegevoegd hebben in de lijst van categorieën.

Wethouder Van den Oever wil nagaan of er een omschrijving te geven is voor grote impact, maar verwacht dat deze abstract zal zijn. Daarnaast wil wethouder Van den Oever de door diverse fracties uitgesproken wens of het mogelijk is om later indien gewenst op te schalen, in plaats van af te schalen voor wat betreft de delegatiebevoegdheid, mee terug nemen of dit kan. Ook wil wethouder Van den Oever nagaan of een frequentere terugkoppeling over toepassing van het delegatiebesluit zinvol en passend is.

De oordeelsraad adviseert dit agendapunt als **bespreekstuk** te agenderen voor de besluitvormende raadsvergadering op 8 februari 2022.

Reactie college n.a.v. behandeling in de oordeelsvormende raad

De term 'ingrijpende gevolgen' is inderdaad een abstract begrip. Hiermee wordt niet de ruimtelijke impact bedoeld. Dit wordt immers ondervangen door het aantal grondgebonden woningen en het aantal bouwlagen te bepalen. Bij ingrijpende gevolgen kan gedacht worden aan bijvoorbeeld grote negatieve financiële gevolgen voor de gemeente (deze worden overigens deels ook al ondervangen door het budgetrecht van de gemeenteraad) of ontwikkelingen met een grote maatschappelijke of politieke impact. De term 'ingrijpende gevolgen' is ontleend aan artikel 169, lid 4 van de Gemeentewet (inzake de actieve informatieplicht).

Het voorstel is om na inwerkingtreding van de Omgevingswet halfjaarlijks (vóór 1 juli en vóór 1 januari) de gemeenteraad te informeren over:



- de gevallen waarin het college gebruik heeft gemaakt van de delegatiebevoegdheid;
- de gevallen waarin het college zonder advies van de gemeenteraad een vergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit heeft verleend;
- de gevallen waar de gemeenteraad heeft besloten over een wijziging van het omgevingsplan;
- de gevallen waar de gemeenteraad een advies heeft gegeven over een buitenplanse omgevingsplanactiviteit.

Aan de hand van deze overzichten wordt gezien of het wenselijk is om de delegatiebevoegdheden danwel de gevallen waarin de gemeenteraad bindend advies geeft over een buitenplanse omgevingsplanactiviteit aan te passen (afschalen dan wel opschalen).

Burgemeester en wethouders van Veldhoven,

A.J.G. Bex
secretaris

M.J.A. Delhez
burgemeester