

Gemeente Culemborg

Delegatiebesluiten onder de Omgevingswet

Definitief



Culemborg

Inhoudsopgave

.....	1
1. Inleiding	3
2. Het omgevingsplan	3
2.1. Het omgevingsplan van rechtswege.....	3
2.2. Het omgevingsplan nieuwe stijl.....	5
3. Conclusie	7
Delegatiebesluit wijzigen omgevingsplan op grond van artikel 2.8 Omgevingswet	9

1. Inleiding

Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet op 1 januari 2023, treden er ook wijzigingen op in de bevoegdheden van de gemeenteraad en het college. Er ontstaan meer mogelijkheden om de rolverdeling tussen het college en de gemeenteraad vorm te geven ten opzichte van de huidige wetgeving. Zo ontstaat er voor de gemeenteraad de keuze om (onderdelen van) het omgevingsplan vast te stellen te delegeren naar het college, inclusief het daarover stellen van beleidsregels. Als de raad daartoe besluit komt de bevoegdheid (en verantwoordelijkheid) om dat te doen bij het college te liggen en niet meer bij de gemeenteraad. Als de raad een bevoegdheid aan het college heeft gedelegeerd dan is die bevoegdheid volledig overgedragen en mag de raad zelf die bevoegdheid niet meer uitoefenen. Verder heeft de gemeenteraad straks geen zeggenschap meer over omgevingsvergunningen die niet in het bestemmingsplan passen, tenzij hij hier actie op onderneemt. Wil de raad dit wel, dan moet hij daarvoor categorieën voor aanwijzen. Hiervoor is de aparte notitie adviesrecht gemeenteraad opgesteld.

De rolverdeling tussen het college en de gemeenteraad ten aanzien van de omgevingsvisie blijft gelijk.

Deze notitie gaat vooral in op het delegeren van onderdelen uit het omgevingsplan van de gemeenteraad naar het college bij inwerkingtreding van de Omgevingswet. De cijfers in de tekst (X) verwijzen naar de samenvatting in Hoofdstuk 3, de conclusie. De insteek is om zo dichtbij mogelijk de huidige situatie te blijven, en besluitvorming effectiever en niet meer dubbelop te laten verlopen. Deze notitie betreft vooral het regelen van delegatie aan het college van besluiten die voor 1 januari 2023 genomen moeten worden. Bij het opstellen van deze notitie was geen actuele handreiking vanuit de VNG beschikbaar. Daarom is gebruik gemaakt van wat andere gemeenten al hebben besloten over delegatie.

Als vervolgstap op deze besluiten zal straks in nauwe samenwerking tussen het college en de gemeenteraad het omgevingsplan nieuwe stijl worden opgesteld, waarin opnieuw de mogelijkheden van delegatie richting het college zullen worden bekeken en over moet worden besloten. Er zal dan dus een evaluatie van deze notitie plaatsvinden.

2. Het omgevingsplan

Het omgevingsplan is een van de zes kerninstrumenten onder de Omgevingswet. In het omgevingsplan wordt alles geregeld dat te maken heeft met de fysieke leefomgeving. Daarnaast moet er sprake zijn van een evenwichtige functietoedeling aan locaties.

In principe is de gemeenteraad het bevoegd gezag voor het opstellen en uitvoeren van het omgevingsplan, maar deze heeft wel de mogelijkheden dit op onderdelen over te dragen aan het college middels een delegatiebesluit. De Omgevingswet (art. 2.8) stelt hier geen inhoudelijke of geografische beperkingen aan.

2.1. Het omgevingsplan van rechtswege

Vanaf 1 januari 2023 vormen de huidige bestemmingsplannen, gemeentelijke verordeningen die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving en de 'bruidsschat' het omgevingsplan van rechtswege. Het Rijk zorgt er met het Invoeringsbesluit Omgevingswet voor dat de regels voor gemeenten automatisch in het tijdelijk deel van het omgevingsplan komen.

Dit omgevingsplan van rechtswege heeft een tijdelijk karakter en moet uiterlijk 1 januari 2030 zijn vervangen door een omgevingsplan nieuwe stijl dat voldoet aan de eisen van de Omgevingswet.

2.1.1 De Bruidsschat

De bruidsschat bestaat uit Rijksregels die met de inwerkingtreding van de Omgevingswet automatisch worden overgeheveld naar gemeenten. Deze regels maken vanaf 1 januari 2023 onderdeel uit van het

omgevingsplan van rechtswege. De bruidsschat heeft in grote lijnen betrekking op milieubelastende activiteiten, vergunningsvrij bouwen, omgevingsvergunningen en de indieningsvereisten hiervoor. Momenteel is de Omgevingsdienst Rivierenland belast met de uitvoer van deze activiteiten.

Deze regels zijn door het Rijk opgesteld, maar door de automatische opname in het omgevingsplan van rechtswege komt de bevoegdheid tot aanpassing van deze regels bij de gemeenteraad te liggen. De gemeenteraad heeft de keuze om aanpassing van (een deel van) deze regels te delegeren aan het college.

De ODR heeft voor ons de bruidsschat geïnventariseerd en beoordeeld of het noodzakelijk is hierin wijzigingen aan te brengen op korte termijn. Dit is niet noodzakelijk. Op dit moment werken we namelijk ook al met deze regels, wat voor Culemborg geen problemen geeft. Wel is het zo dat de huidige regelgeving 1 op 1 wordt overgezet naar het tijdelijke omgevingsplan, terwijl dit tijdelijke omgevingsplan niet helemaal aansluit op wat de Omgevingswet van ons vraagt. Het kan dus zijn dat met het uitvoeren van de bruidsschat volgens de Omgevingswet blijkt dat deze regels niet of deels voldoen, bijvoorbeeld in de beoordeling van omgevingsvergunningen (omgevingsplanactiviteiten). In de nieuwe praktijk zal moeten blijken of daar in Culemborg maatwerk voor moet worden geleverd.

Daarom wordt voorgesteld om eventuele aanpassingen van regels met betrekking tot de indieningsvereisten en beoordelingsregels voor omgevingsplanactiviteiten (opa's, of vergunningaanvragen) welke opgenomen zijn in de bruidsschat, te delegeren aan het college. Het college heeft dan de vrijheid de eisen aan de stukken voor omgevingsplanactiviteiten naar eigen inzicht aan te passen, zonder dat het omgevingsplan inhoudelijk gewijzigd wordt. (1) Hiermee kan ook sneller worden ingespeeld op ontwikkelingen die zich ongetwijfeld zullen voordoen in de uitvoeringspraktijk bij omgevingsplanactiviteiten.

2.1.2. Verordeningen

Naast de bruidsschat maken ook verordeningen met betrekking op de fysieke leefomgeving vanaf 1 januari 2023 van rechtswege deel uit van het omgevingsplan. Wijzigingen in deze verordeningen moeten dan dus worden vastgesteld door de gemeenteraad.

Voor Culemborg zijn deze als volgt:

- Regels omtrent archeologische monumentenzorg in de erfgoedverordening Culemborg 2017;
- Geurverordening;
- Verordening afvoer regen- en grondwater;
- Hogere waarde besluiten op grond van artikel 110a wet Geluidhinder;

Voor de overige verordeningen geldt dat zij in huidige vorm blijven bestaan vanaf 1 januari 2023. Voor deze verordeningen verandert niets, totdat deze worden opgenomen in het omgevingsplan nieuwe stijl. De Omgevingswet verplicht gemeenten om regels uit verordeningen die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving, voor 1 januari 2030 te integreren in het omgevingsplan nieuwe stijl. Wanneer dit niet tijdig lukt, vervalt deze regelgeving.

Het is voorstelbaar dat er voor 1 januari 2030 nog wijzigingen in de verordeningen moeten worden aangebracht die deel uitmaken van het omgevingsplan van rechtswege. Al deze wijzigingen moeten dan aan de gemeenteraad worden voorgelegd. Omdat het dan een wijziging van het omgevingsplan betreft, moet de uitgebreide voorbereidingsprocedure worden doorlopen, en zijn de wijzigingen appellabel. Dat is nu niet het geval. Daarom wordt voorgesteld wordt om kleine, technische wijzigingen, zoals schrijf- en typfouten of wijzigingen zonder beleidswijziging tot gevolg, in de verordeningen als onderdeel van het omgevingsplan, te delegeren aan het college. (2) Dit komt de

actualiteit van de verordeningen ten goede en draagt bij aan een voortvarende en efficiënte besluitvorming.

2.1.3. Bestemmingsplannen

Het belangrijkste onderdeel van het omgevingsplan wordt straks gevormd door de huidige bestemmingsplannen. Voor Culemborg zijn deze dekkend voor het gehele grondgebied. Per locatie is op de verbeelding een bestemming toegewezen, waar bepaalde activiteiten mogen plaatsvinden. De regels beschrijven wat daar mag plaatsvinden, en of een omgevingsvergunning nodig is. In de toelichting moet worden gemotiveerd waarom er sprake is van een goede ruimtelijke ordening.

De gemeenteraad is het bevoegde gezag voor deze bestemmingsplannen, met uitzondering van de daarin opgenomen uitwerkings- en wijzigingsbevoegdheden. De bevoegdheid tot vaststelling van wijzigings- en uitwerkingsplannen ligt nu bij het college. De uitwerking van wijzigingsbevoegdheden, of het stellen van nadere eisen zal vanaf 1 januari 2023 door de gemeenteraad moeten worden gedaan. Om de overgang naar de Omgevingswet beleidsneutraal te houden en om extra druk op de raadsagenda te voorkomen, wordt voorgesteld deze bevoegdheden te delegeren naar het college (3).

Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet wordt de situatie zoals vastgelegd in de bestemmingsplannen als het ware ‘bevoren’. Het omgevingsplan van rechtswege kan alleen worden gewijzigd door regels voor een locatie eruit te knippen. Regelgeving voor de uitgeknipte locatie moet dan komen in het omgevingsplan nieuwe stijl en voldoen aan de eisen van de Omgevingswet. Hoe hiermee om te gaan, is nader beschreven in de notitie *uitgangspunten RO-procedures Omgevingswet*. Wel is het mogelijk om bepaalde artikelen te wijzigen, door expliciet te benoemen welke artikelen uit het omgevingsplan vervangen (mogen) worden. Dit kan bijvoorbeeld met begrippen worden gedaan, als blijkt dat deze ontbreken, onduidelijk of niet uniform zijn. Voorgesteld wordt het toevoegen en of wijzigen van begripsbepalingen voor zover deze geen wijzigingen van de fysieke leefomgeving tot gevolg hebben te delegeren aan het college (4).

2.2. Het omgevingsplan nieuwe stijl

Elke gemeente is verplicht om vanaf 1 januari 2030 een omgevingsplan te hebben dat voldoet aan de eisen van de Omgevingswet. Dit omgevingsplan nieuwe stijl zal vanaf de inwerkingtreding van de Omgevingswet op 1 januari gaandeweg het omgevingsplan van rechtswege vervangen. De onderwerpen uit de bruidsschat, de verordeningen met betrekking op de fysieke leefomgeving en de huidige bestemmingsplannen moeten hierin worden opgenomen. Het omgevingsplan nieuwe stijl is door gemeenten grotendeels naar eigen inzicht te vullen. Hierin zijn voor gemeenten meer mogelijkheden aanwezig om lokaal maatwerk te leveren ten opzichte van de huidige wetgeving.

Zo zal er een bredere doorwerking van beleidskaders- en regels zijn in het omgevingsplan, doordat er de mogelijkheid bestaat het college een beleidsregel te laten opnemen of wijzigen in het omgevingsplan. Voorgesteld wordt om het vertalen van vastgesteld beleid in het omgevingsplan te delegeren naar het college, als bij vaststelling van dat beleid akkoord is gegeven dat het college het betreffende beleid verder uitwerkt in beleidsregels (5).

Met het opstellen van dit omgevingsplan nieuwe stijl zullen ook onderwerpen of onderdelen van het omgevingsplan aan bod komen waarover u als raad in eerste instantie dient te besluiten maar waarvan verdere uitwerking of verwerking in het omgevingsplan door het college kan plaatsvinden.

Voorbeelden hiervan zijn:

1. Het wijzigen of aanvullen van werkingsgebieden (het gebied waar een bepaalde regel geldt), zolang deze technisch van aard zijn en de feitelijk in gebruik zijnde situatie weergeven (6);
2. Het inpassen van buitenplanse omgevingsplanactiviteiten (omgevingsvergunningen) in het omgevingsplan, binnen vijf jaar na verlening ervan (7);
3. De wijziging van toedeling van functies aan locaties, mits passend binnen het beleidskader (8);
4. Het nemen van voorbereidingsbesluiten door het wijzigen van het omgevingsplan (toevoegen van voorbeschermingsregels), zodat een locatie tijdelijk, voor de duur van een jaar, 'bevroren' wordt voor de in het voorbereidingsbesluit benoemde reikwijdte tot de termijn afloopt of een ontwerpplan in procedure gaat en uiteindelijk door uw raad wordt vastgesteld (9);
5. Uitwerking of invulling van gebiedsaanwijzingen in omgevingsvisie of omgevingsplan, door het gebied nader te definiëren en daar regels aan te koppelen (10).

Het gaat hierbij vooral om kleinere, technische ondergeschikte wijzigingen van het omgevingsplan, of wijzigingen passend binnen de door u vastgestelde beleidskaders. Voorgesteld wordt om bovengenoemde aanpassingen aan het omgevingsplan niet ter besluitvorming aan u als raad voor te leggen, maar te delegeren aan het college. Bij de vaststelling van het omgevingsplan nieuwe stijl zullen deze punten opnieuw bekeken worden en daar wellicht nog een aantal onderwerpen aan worden toegevoegd, zodat u als raad steeds op de hoogte blijft van de laatste ontwikkelingen en indien wenselijk nog wijzigingen kunt doorvoeren.

Daarnaast is er de regelgeving vanuit de verordeningen die wijzigingen in het omgevingsplan teweeg brengen. Waar eerst vaststelling door het college voldoende was, is onder de Omgevingswet de gemeenteraad het gevoegd gezag. Concreet betreft het hier het aanwijzen, wijzigen en schrappen van gemeentelijke monumenten (11), het benoemen van leden van de Commissie omgevingskwaliteit (12) en het regelen van het kostenverhaal (13).

Waar eerst het aanwijzen, wijzigen en schrappen van gemeentelijke monumenten door het college werd gedaan op grond van de erfgoedverordening, wordt de erfgoedverordening straks onderdeel van het omgevingsplan en is dus de gemeenteraad het bevoegd gezag om dergelijke zaken te regelen. Ditzelfde geldt voor het benoemen van commissieleden voor de Commissie omgevingskwaliteit.

Dit geldt tevens voor het regelen van kostenverhaal: onder de huidige wetgeving kan dit door het college naar eigen inzicht geregeld worden (mits gebleven binnen de kaders van de regeling plankosten exploitatieplan), onder de Omgevingswet is het verplicht om kostenverhaalregels op te nemen in het omgevingsplan.

Om de overgang naar de Omgevingswet beleidsneutraal te maken wordt dus voorgesteld om het aanwijzen, wijzigen en schrappen van gemeentelijke monumenten in het omgevingsplan te delegeren aan het college, evenals het opstellen en wijzigen van kostenverhaalsregels.

Daarnaast bestaat er de mogelijkheid dat er van hogerhand dwingende regelgeving wordt vastgesteld, of de Raad van State uitspraken doet die versneld moeten leiden tot een aanpassing van het omgevingsplan. Voorgesteld wordt om besluitvorming over wijzigingen in het omgevingsplan die noodzakelijk zijn vanwege gewijzigde hogere wet- of regelgeving (14), of ter uitvoering van een uitspraak van de Raad van State (15), bij het college neer te leggen.

3. Conclusie

Zoals benoemd, wordt een deel van de bevoegdheid van het college met de inwerkingtreding van de Omgevingswet naar u als raad overgeheveld. Daarnaast zijn er wijzigingen te verwachten aan het omgevingsplan die niet leiden tot aanpassingen in de fysieke leefomgeving, maar vooral technisch en regelend van aard zijn. Om te voorkomen dat alle wijzingen van het omgevingsplan geagendeerd moet worden voor de gemeenteraad, wordt voorgesteld om een aantal wijzingen te delegeren aan het college.

Samenvattend vanuit de hoofdstukken 1 en 2 van deze notitie wordt voor de volgende onderdelen van het omgevingsplan voorgesteld om deze te delegeren van de gemeenteraad naar het college:

1. Het opstellen en aanpassen van regels met betrekking tot de indieningsvereisten en beoordelingsregels voor omgevingsplanactiviteiten (opa's, of vergunningaanvragen);
Toelichting: Deze regels maken nu onderdeel uit van de bruidsschat en worden uitgevoerd door de ODR; dit betekent dat ze geen beleidswijzigingen tot gevolg hebben maar puur dienen ter uitvoering;
2. Ondergeschikte, technische wijzigingen in de verordeningen als onderdeel van het omgevingsplan;
Toelichting: Deze wijzigingen worden nu voorgelegd aan de gemeenteraad en enkel gepubliceerd, straks moet daarvoor de uitgebreide voorbereidingsprocedure doorlopen en staat er bezwaar en beroep tegen open; voorgesteld wordt om dergelijke wijzingen te delegeren naar het college;
3. De uitwerking van de in het omgevingsplan van rechtswege opgenomen wijzigings- of uitwerkingsbevoegdheden, of het stellen van nadere eisen;
Toelichting: Op dit moment is de uitwerking van dergelijke bevoegdheden een collegebevoegdheid, maar onder de Omgevingswet wordt dit de gemeenteraad; voorgesteld wordt om dit terug te leggen bij het college en daarmee beleidsneutraal over te gaan naar de Omgevingswet;
4. Het toevoegen en of wijzigen van begripsbepalingen voor zover deze geen wezenlijke wijzigingen voor de fysieke leefomgeving tot gevolg hebben;
Toelichting: Hiervoor is het nu noodzakelijk een uitgebreide procedure te doorlopen, terwijl dergelijke toevoegingen enkel voor verduidelijking zorgen;
5. Het vertalen van vastgesteld beleid in het omgevingsplan, als bij vaststelling van dat beleid akkoord is gegeven dat het college het betreffende beleid verder uitwerkt in beleidsregels;
Toelichting: Op dit moment vind die vertaalslag niet plaats, waardoor in bestemmingsplannen getoetst moet worden aan verouderde beleidsregels;
6. Het wijzigen of aanvullen van werkingsgebieden (het gebied waar een bepaalde regel geldt), zolang deze technisch van aard zijn en de feitelijk in gebruik zijnde situatie weergeven;
Toelichting: Op dit moment vinden dergelijke correcties niet plaats, en is de situatie in een bestemmingsplan niet altijd de juiste;
7. Het inpassen van buitenplanse omgevingsplanactiviteiten (omgevingsvergunningen) in het omgevingsplan, binnen vijf jaar na verlening ervan;
Toelichting: Via het adviesrecht van de gemeenteraad (nu de Algemene verklaring van geen bedenkingen), heeft u straks al zeggenschap over deze initiatieven. Daarom wordt voorgesteld het inpassen in het omgevingsplan te delegeren aan het college. Op dit moment worden dergelijke vergunningen ingepast door uw raad via actualisaties van bestemmingsplannen.
8. De wijziging van toedeling van functies aan locaties, mits passend binnen het beleidskader;
Toelichting: Dergelijke wijzigingen vinden nu plaats middels vergunningverlening door het college en worden later verwerkt in het betreffende bestemmingsplan;

9. Het nemen van voorbereidingsbesluiten;
Toelichting: Deze bevoegdheid ligt nu bij uw raad; het nemen van een voorbereidingsbesluit vereist echter uiterste geheimhouding en snel handelen; het college kan hierin sneller schakelen. Als raad blijft u wel altijd bevoegd tot vaststellen van het uiteindelijke plan. Indien het college het noodzakelijk acht, kan zij altijd besluiten een voorbereidingsbesluit en uw raad ter besluitvorming voor te leggen.
10. Uitwerking of invulling van gebiedsaanwijzingen in omgevingsvisie of omgevingsplan, door het gebied nader te definiëren en daar regels aan te koppelen;
Toelichting: Deze gebiedsaanwijzingen zijn nieuw, en worden door uw raad in de omgevingsvisie of het omgevingsplan gedaan;
11. Het aanwijzen, wijzigen en schrappen van gemeentelijke monumenten;
Toelichting: Op dit moment wordt dit door het college gedaan; door opname in het omgevingsplan van de erfgoedverordening komt deze bevoegdheid bij uw raad te liggen;
12. Het benoemen van leden van de Commissie omgevingskwaliteit;
Toelichting: Op dit moment wordt dit door het college gedaan; door opname van de erfgoedverordening in het omgevingsplan komt deze bevoegdheid bij uw raad te liggen;
13. Exploitatie- en kostenverhaalsregels voor het regelen van het kostenverhaal;
Toelichting: Deze worden nu ingeregeld door het college, maar worden straks onderdeel van het omgevingsplan dat een raadsbevoegdheid is;
14. Wijzigingen in het omgevingsplan die noodzakelijk zijn vanwege gewijzigde hogere wet- of regelgeving;
Toelichting: Hiervoor dient op dit moment het bestemmingsplan te worden aangepast waardoor deze niet altijd actueel zijn op dit gebied; met dit voorstel kan dit straks sneller en efficiënter waardoor het vaker zal gebeuren, indien nodig;
15. Wijzigingen in het omgevingsplan die noodzakelijk zijn vanwege een uitspraak van de Raad van State;
Toelichting: Idem.