

BIJLAGE 1

NOTITIE OVER BESTAANDE EN NIEUWE INSTRUMENTEN, ROLVERDELING RAAD EN COLLEGE

INLEIDING

De gemeente kan op diverse manieren meewerken aan een ruimtelijke ontwikkeling die in eerste instantie in strijd is met het geldende bestemmingsplan. In deze nota leggen wij uit welke ruimtelijke instrumenten er op dit moment zijn (I). Ook lichten we toe hoe de rolverdeling tussen het college en de gemeenteraad onder de huidige regelgeving is geregeld (II). Vervolgens wordt omschreven wat er verandert onder de Omgevingswet en wat dit betekent voor de rolverdeling tussen college en raad (III).

Voor de uitgebreide toelichting verwijzen wij u naar pagina 2 t/m 7. In het tekstvak hieronder kunt u een korte samenvatting van deze nota lezen.

In essentie blijft de rolverdeling tussen de gemeenteraad en het college van B&W na de inwerkingtreding van de Omgevingswet onveranderd: de gemeenteraad stelt kaders vast, en het college geeft uitvoering aan deze kaders (en toetst of initiatieven passen binnen de door de gemeenteraad vastgestelde kaders). Daarnaast houdt de gemeenteraad gedurende het beleids- en besluitvormingsproces vinger aan de pols en stuurt op de gewenste doelen. Dat is met de komst van de Omgevingswet niet anders. Ook in de nieuwe situatie is het college van B&W het bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning. Het college krijgt wel meer bevoegdheden bij de uitvoering van het beleid en de gemeenteraad is nadrukkelijker belast met de hoofdlijnen en het monitoren van de resultaten.

Onder de Omgevingswet kan met een buitenplanse omgevingsplanactiviteit van het omgevingsplan worden afgeweken. Daarmee kan – ondanks dat de activiteit strijdig is met het omgevingsplan – toch een vergunning worden verleend door het college.

De gemeenteraad kan gevallen van categorieën aanwijzen waarin het college niet zonder advies van de gemeenteraad een vergunning kan verlenen om af te wijken van het omgevingsplan. Alvorens het college die vergunning kan verlenen, vraagt het college advies aan de raad. Als de gemeenteraad een negatief advies geeft, mag het college de omgevingsvergunning niet verlenen. Dit adviesrecht van de gemeenteraad is een zogenaamd verzwaaard, bindend advies. Het college mag daar niet van afwijken.

Het uitgangspunt bij het opstellen van de lijst is geweest zoveel mogelijk beleidsneutraal over te gaan vanuit de huidige VVGB-lijst. Belangrijke uitzondering hierop betreft de categorie wonen. De gemeenteraad heeft in de motie “versnelling woningbouw”, aangenomen op 4 november 2021, opgeroepen betreffende woningbouw “zijn eigen besluitvormingsproces en procedure(s) eveneens te helpen versnellen”. Vanwege de gewenste versnelling is een bindend adviesrecht van de raad voor de categorie ‘wonen’ niet wenselijk.

Met het vaststellen van het definitieve omgevingsplan ontstaat de noodzaak om deze ‘lijst met gevallen’ te actualiseren. Maar ook nieuwe inzichten kunnen ertoe leiden dat aanpassingen nodig zijn. Ook dit actualisatiebesluit is aan de gemeenteraad.

I. BESTAANDE INSTRUMENTEN: WET RUIMTELIJKE ORDENING

Onder de huidige Wet ruimtelijke ordening (Wro) werken we met de volgende instrumenten:

- de structuurvisie;
- het bestemmingsplan (of de beheersverordening);
- de omgevingsvergunning voor afwijkend gebruik.

Structuurvisie (bevoegdheid raad)

In een structuurvisie beschrijft de gemeenteraad haar visie op het ruimtelijk beleid voor (delen van) het grondgebied of voor bepaalde aspecten. Hierin wordt bijvoorbeeld vastgelegd waar gebouwd mag worden, waar de natuur behouden blijft of waar de economische structuur versterkt moet worden.

Bestemmingsplan of beheersverordening (bevoegdheid raad)

In een bestemmingsplan (of een beheersverordening) worden de gebruiks- en de bouw mogelijkheden vastgelegd voor een bepaald gebied. Het bestemmingsplan is een juridisch bindend document voor zowel de overheid als burgers en bedrijven.

Omgevingsvergunning (bevoegdheid college)

De omgevingsvergunning is één geïntegreerde vergunning voor verschillende activiteiten op het gebied van bouwen, wonen, monumenten, ruimte, natuur en milieu. Een omgevingsvergunning kan voor één of meer activiteiten tegelijk worden verleend.

Soms past een aanvraag voor een omgevingsvergunning niet in het geldende bestemmingsplan. Dan kunnen de volgende situaties aan de orde zijn:

a) ***De aanvraag voldoet aan een binnenplanse afwijkregel in het bestemmingsplan***

Burgemeester en wethouders zijn dan bevoegd om de vergunning te verlenen. Meestal gaat het om ondergeschikte afwijkingen.

b) ***Er is buitenplanse medewerking mogelijk met de kruimelgevallenregeling***

De situatie onder a is niet van toepassing (soms is er géén binnenplanse afwijkregel of voldoet de aanvraag niet aan de afwijkregel). De aanvraag valt wel onder één van de categorieën op de zogenaamde kruimelgevallenlijst. Dan kan 'buitenplans' worden meegewerkt met een reguliere vergunningprocedure van 8 weken. Dit kan bijvoorbeeld voor bepaalde bijgebouwen, dakkapellen, nutsvoorzieningen en antenne-installaties, maar ook voor functiewijzigingen in de bebouwde kom, bijvoorbeeld voor transformatie van een bedrijfspand naar wonen. Burgemeester en wethouders zijn bevoegd om met de kruimelgevallenregeling de vergunning te verlenen.

c) ***Er is buitenplanse medewerking mogelijk via de uitgebreide procedure***

De situatie onder b is dan ook niet van toepassing. Als een aanvraag ook niet past binnen één van de categorieën op de kruimelgevallenlijst, zijn er twee keuzemogelijkheden:

1. Burgemeester en wethouders verlenen een omgevingsvergunning met een uitgebreide procedure (26 weken met zienswijzenmogelijkheid en beroep in twee instanties). Voor activiteiten in strijd met het bestemmingsplan moet de gemeenteraad in de huidige situatie beslissen of er 'geen bedenkingen' zijn. Dat kan de gemeenteraad doen met een zogenoemde 'verklaring van geen bedenkingen'. In Oude IJsselstreek werken we met een lijst van gevallen

waarvoor géén verklaring van geen bedenkingen is vereist. Voor alle overige gevallen moet het college van B&W vooraf aan de procedure een vvgb vragen aan uw raad; of

2. De gemeenteraad wijzigt eerst het bestemmingsplan (eveneens met zienswijzenmogelijkheid, maar beroep in één instantie) en daarna wordt de omgevingsvergunning (voor bijvoorbeeld het bouwen) door burgemeester en wethouders verleend.

In de praktijk wordt meestal gekozen voor een bestemmingsplanprocedure (c.2), voordat een vergunning wordt verleend. Dit komt omdat een bestemmingsplan meer flexibiliteit biedt, zodat een bouwplan nog tot laat in het proces kan worden aangepast. Vooral bij grote of complexe projecten wordt daarom vaak voor deze procedure gekozen.

Bij een omgevingsvergunning wordt het bestemmingsplan niet herzien maar gaat het om een eenmalige beschikking. De huidige bestemming blijft dus ongewijzigd. In een later stadium in het proces kunnen dan ook geen wijzigingen meer worden doorgevoerd.

II. NIEUWE SITUATIE ONDER DE OMGEVINGSWET

De Omgevingswet treedt naar verwachting op 1 juli 2022 in werking. In essentie blijft de rolverdeling tussen de gemeenteraad en het college van B&W na de inwerkingtreding van de Omgevingswet onveranderd. De gemeenteraad houdt gedurende het beleids- en besluitvormingsproces vinger aan de pols en stuurt op de gewenste doelen. Ook in de nieuwe situatie is het college van B&W het bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning. Het college van B&W krijgt wel meer bevoegdheden bij de uitvoering van het beleid en de gemeenteraad is nadrukkelijker belast met de hoofdlijnen en het monitoren van de resultaten.

Onder de Omgevingswet zijn er vier belangrijke instrumenten voor het bereiken en in stand houden van een goede kwaliteit van de fysieke leefomgeving:

- de omgevingsvisie;
- het programma;
- het omgevingsplan; en
- de omgevingsplanactiviteit vergunning.

Omgevingsvisie (bevoegdheid raad)

De omgevingsvisie is een, verplicht door de gemeenteraad op te stellen, integrale visie met strategische hoofdkeuzes van beleid voor de fysieke leefomgeving voor de lange termijn. Het gaat dan om strategische hoofdkeuzes voor bijvoorbeeld woningbouw, infrastructuur of de energietransitie.

Programma (bevoegdheid college)

Het instrument programma is, evenals de omgevingsvisie, een beleidsdocument. In programma's formuleren we maatregelen die leiden tot de gewenste kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Denk bijvoorbeeld aan een programma om geluid terug te dringen in een bepaald gebied of om een gebied te verduurzamen.

Omgevingsplan (bevoegdheid raad)

Het omgevingsplan vervangt het geldende bestemmingsplan en de beheersverordening uit de Wet ruimtelijke ordening. Nu kennen we meerdere bestemmingsplannen voor ons gemeentelijk grondgebied. Onder het regime van de Omgevingswet hebben we straks één gemeente dekkend omgevingsplan. Het omgevingsplan heeft een bredere reikwijdte dan het bestemmingsplan. Het omgevingsplan kent niet de begrenzing van 'een

goede ruimtelijke ordening'. In het omgevingsplan staan alle gemeentelijke regels over de fysieke leefomgeving.

Omgevingsplanactiviteit vergunning (bevoegdheid college)

In het omgevingsplan staat straks voor welke activiteiten een vergunning nodig is. Bijvoorbeeld voor het bouwen van een bouwwerk (woning, bedrijfsgebouw, etc.) of het in gebruik nemen van gronden (bijv. voor de functie wonen of de functie bedrijf).

Soms past een aanvraag voor een omgevingsplanactiviteit (OPA) niet in het omgevingsplan. Dan kunnen de volgende situaties aan de orde zijn:

a) **De aanvraag voldoet aan de afwijkregels in het omgevingsplan:**

Burgemeester en wethouders zijn dan bevoegd om de vergunning te verlenen. Dit betreft meestal ondergeschikte afwijkingen.

b) **De aanvraag voldoet niet aan de (afwijk)regels van het omgevingsplan:**

In deze situatie is sprake van een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (BOPA). Burgemeester en wethouders zijn bijna in alle gevallen verplicht om binnen 8 weken op de aanvraag te beslissen (reguliere procedure, zonder zienswijzenmogelijkheid). Maar de gemeenteraad kan bepalen voor welke gevallen typen ruimtelijke projecten (omgevingsplanactiviteiten) hij eerst 'bindend advies' wil afgeven. Het college is verplicht dit advies van de gemeenteraad over te nemen bij haar besluit op de aanvraag. Belangrijk aandachtspunt is dat de beslistermijn van 8 weken slechts met 6 weken wordt verlengd als 'bindend advies' nodig is.

III. ROLVERDELING TUSSEN COLLEGE EN GEMEENTERAAD ONDER OMGEVINGSWET

Samenvatting paragraaf I en II

De huidige en nieuwe instrumenten in een schema gezet:

Doel	Instrument(en) bestaand	Instrument(en) nieuw
Koers bepalen voor de lange termijn	Structuurvisie (raad)	1. Omgevingsvisie (raad) 2. Programma (college)
Concrete regels stellen over bouw- en gebruiksmogelijkheden (etc.) in een gebied	1. Bestemmingsplan (raad) 2. Beheersverordening (raad)	Omgevingsplan (raad)
Toestemming voor het uitvoeren van activiteiten (bouwen, gebruiken, etc.)	Omgevingsvergunning (college)	Omgevingsplanactiviteit vergunning ¹ (college)

Uit het voorgaande blijkt dat de gemeenteraad onder de Omgevingswet nog steeds de kaders van gemeentelijk beleid vaststelt, namelijk in de omgevingsvisie en in het omgevingsplan. Een programma

¹ Alleen vergunningen op basis van regels in het omgevingsplan heten 'omgevingsplanactiviteit vergunning'. Het nieuwe instrument 'bouwactiviteitvergunning' laten we hier buiten beschouwing. Dit is een vergunning voor een technische bouwactiviteit, die niet vergunningplichtig is op grond van het omgevingsplan, maar op grond van het nieuwe Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl). Deze notitie gaat alleen in op de 'omgevingsplanactiviteit vergunning' en niet op de vergunningplicht voor bepaalde technische bouwactiviteiten.

(collegebevoegdheid) is een uitwerking van de omgevingsvisie. Bij het verlenen van omgevingsvergunningen (uitvoering, geen kaderstelling) blijven burgemeester en wethouders het bevoegd gezag.

Voor de vergunningen waarbij de uitgebreide procedure nodig is, was de situatie:

- in principe een rol voor de raad, tenzij de raad aangeeft dat een 'verklaring van geen bedenkingen' (vvgb) niet nodig is;
- uitgebreide procedure is standaard van toepassing.

en wordt (Ow) de situatie:

- in principe geen rol voor de gemeenteraad, tenzij de raad aangeeft dat 'bindend advies' nodig is;
- reguliere procedure is standaard van toepassing (8 weken, geen zienswijzenmogelijkheid, met 6 weken extra proceduretijd voor als 'bindend advies' van de raad nodig is).

Overgangsfase

Net als in veel andere gemeenten duurt het nog wel even voordat er een 'echt' omgevingsplan is in Oude-IJsselstreek. Het maken van een omgevingsplan is een enorme klus, waarbij veel zaken nog onduidelijk en aan verandering onderhevig zijn. Dit komt onder andere doordat het omgevingsplan niet de begrenzing van 'een goede ruimtelijke ordening' kent zoals een bestemmingsplan. Het omgevingsplan kan regels bevatten die over heel de fysieke leefomgeving gaan (dus ook over milieu, kappen van bomen, etc). Ook is de ondersteunende software voor het maken van een omgevingsplan nog in een experimenteerstadium. Veel gemeenten en adviesbureaus zijn dan ook nog niet zo ver dat ze een omgevingsplan kunnen maken dat 'Omgevingswetproof' is. Het Rijk heeft ons daarom tot eind 2029¹ de tijd gegeven om tot een volledig omgevingsplan te komen dat voldoet aan de Omgevingswet. Door middel van de pilot Etten zijn wij al wel druk aan het oefenen met het opstellen van onze regels voor het omgevingsplan.

Het gevolg van het niet hebben van één (definitief) omgevingsplan is dat, waar we voorheen werkten met een bestemmingsplan bij complexe projecten, we voorlopig met buitenplanse vergunningprocedures zullen werken: de buitenplanse omgevingsplanactiviteit vergunning. Burgemeester en wethouders zijn het bevoegd gezag voor deze vergunning.

Uitgangspunten voor 'bindend adviesrecht' bij de buitenplanse omgevingsplanactiviteit vergunningen

Ambtelijk is de conceptlijst voorbereid met gevallen (typen ruimtelijke projecten) waarvoor u 'bindend adviesrecht' voor de raad kunt overwegen. De volgende uitgangspunten zijn hierbij gehanteerd

1. Voorlopig 'beleidsneutraal' overgaan en evaluatie na 1 jaar

De overgang naar de Omgevingswet is een zeer complexe operatie, waarvan we op dit moment nog niet alle gevolgen kunnen overzien. Ons voorlopige voorstel is daarom om de huidige rolverdeling tussen college en raad het eerste jaar zo veel mogelijk vast te houden, maar wel kritisch te kijken waar een versnelling in besluitvorming bereikt kan worden (zie punt 3).

We verwachten dat we, als we een jaar met de nieuwe instrumenten hebben gewerkt, de gevolgen beter kunnen overzien. Het lijkt ons verstandig om op dat moment, dus na een jaar 'proefdraaien', de nu te maken (voorlopige) keuzes opnieuw tegen het licht te houden en zo nodig bij te stellen. Maar

¹ Deze datum wordt nog (definitief) vastgesteld bij Koninklijk Besluit.

ook nieuwe inzichten kunnen ertoe leiden dat aanpassingen nodig zijn. Ook dit actualisatiebesluit is aan de gemeenteraad.

2. Verbeterdoel van de Omgevingswet is snellere besluitvorming, maar dit doel loslaten bij complexe aanvragen met aanzienlijke gevolgen

Eén van de vier hoofddoelen van de Omgevingswet is snellere besluitvorming.

De gemeenteraad moet bij het bepalen van de lijst meewegen dat de Omgevingswet als doel heeft om besluitvorming over initiatieven sneller en overzichtelijker te laten verlopen. Ook bij afwijkingen van het omgevingsplan is de reguliere procedure van toepassing (in principe 8 weken, optioneel 6 weken verlening). Hoewel er enkele gevallen zijn waarbij de termijn kan worden verlengd is de planning van de raads cyclus – en daarmee het agenderen in de gemeenteraad – daarbij echter geen reden om de procedure te verlengen. Om te voorkomen dat de behandeling van BOPA's een te zware belasting wordt voor de vergaderstructuur van de raad, zal gekeken moeten worden naar een zo optimaal mogelijke inrichting van het proces van de BOPA. Het is dan ook zinvol dat de gemeenteraad vooraf bepaalt waar hij wel en geen rol voor zichzelf ziet.

De mogelijkheid om de uitgebreide procedure (26 weken, met zienswijzentermijn) – met instemming van de aanvrager – van toepassing te laten verklaren bestaat als;

- er aanzienlijke gevolgen voor de fysieke leefomgeving zijn te verwachten;
- bedenkingen van belanghebbenden zijn te verwachten.

3. Terughoudendheid met bindend adviesrecht bij 'urgente' opgaven en daar wel streven naar snellere besluitvorming

We staan landelijk, regionaal en lokaal voor een aantal urgente en grote opgaven. Denk bijvoorbeeld aan de opgaven voor woningbouw en duurzame energie. Wij stellen voorlopig voor om het 'bindend adviesrecht' terughoudend toe te passen als deze opgaven aan de orde zijn, zodat de procedure voor deze urgente opgaven zo snel mogelijk kan worden doorlopen. De gemeenteraad heeft in de motie "versnelling woningbouw", aangenomen op 4 november 2021, opgeroepen betreffende woningbouw "zijn eigen besluitvormingsproces en procedure(s) [...] te helpen versnellen". Ter bewerkstelling van die versnelling is een bindend adviesrecht van de raad niet wenselijk. Als u hiervoor kiest, hanteren wij in die gevallen uiteraard de door u vastgestelde kaders in de diverse beleidsnotities van de afgelopen jaren. We horen graag hoe u hier als raad tegen aan kijkt.

IV. TOELICHTING TOTSTANDKOMING LIJST

Hoe maakt uw raad een uiteindelijke keuze?

Om te komen tot de keuze of de gemeenteraad gevallen wil aanwijzen voor zijn adviesrecht en welke gevallen dat dan precies zijn, wordt een aantal stappen doorlopen.

Stap 1. (Ambtelijke) inventarisatie van:

- De huidige lijst met categorieën van gevallen waarvoor geen vvgb nodig is;
- Aantal en soort (type activiteit of initiatief) omgevingsvergunningen die op basis van de kruimelgevallenregeling de afgelopen jaren zijn verleend door het college;

- Aantal en soort omgevingsvergunningen voor buitenplans afwijken die de afgelopen jaren zijn verleend door het college na een vvgb door de raad;
- Aantal en soort omgevingsvergunningen voor buitenplans afwijken die de afgelopen jaren zijn verleend door het college waarbij geen vvgb van de raad nodig was;
- Aantal en soort (postzegel)bestemmingsplannen die de afgelopen jaren door de raad zijn vastgesteld.

Stap 2. Evaluatie van de resultaten van stap 1:

Hoe is dit gegaan? Heeft de raad zijn rol kunnen pakken wanneer hij dit wenste? Zijn er soorten gevallen geweest waarvoor altijd een vvgb is afgegeven door de raad? Levert 'voortzetting/vertaling' van de huidige situatie problemen op bij een kortere beslistermijn onder de Omgevingswet? En zo ja, welke (werk)procesaanpassing is dan nodig?

Stap 3. Keuze:

Of en zo ja, in welke gevallen is een advies van de raad noodzakelijk voordat het college een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit kan verlenen: het vaststellen van de lijst (januari 2022).