

MEMO

Aan: Gemeenteraad
Betreft: Evaluatie Raadsbesluiten Omgevingsplan
Datum: 6-11-2023

Samengevat

Aan het einde bevat dit memo een verklarende woordenlijst.

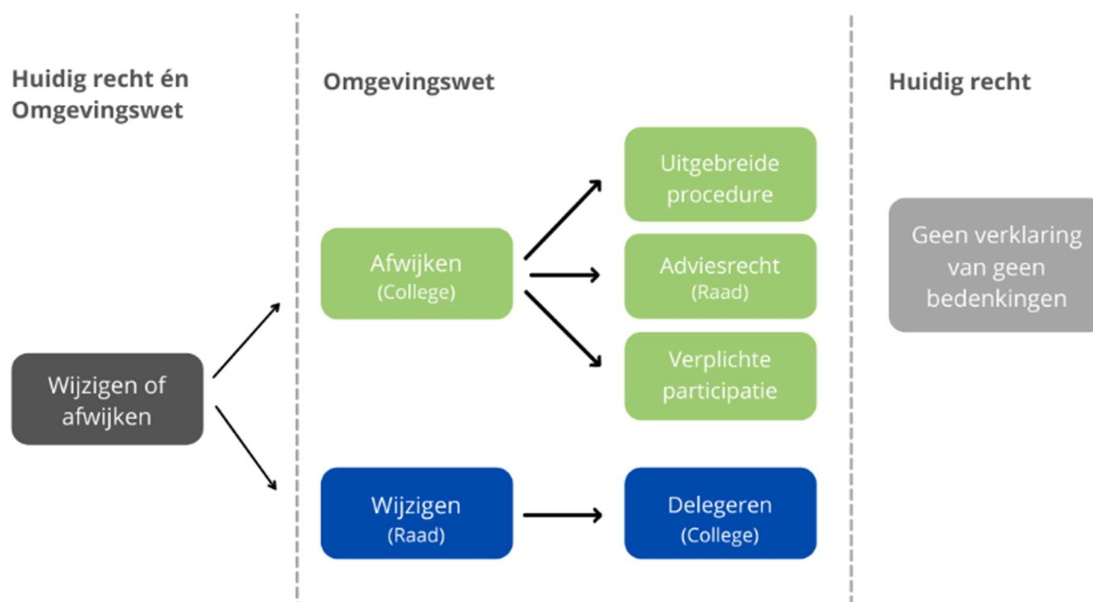
Naar aanleiding van de evaluatie van de raadsbesluiten in het kader van het omgevingsplan van 9 december 2021 stellen we de volgende wijzigingen van die raadsbesluiten voor:

1. Wijzigen of afwijken van het bestemmingsplan en omgevingsplan (zoals gewijzigd op 29 september 2022):
 - 'Saneren van ongewenste planologische mogelijkheden' toevoegen als categorie gevallen waarin met een wijziging omgevingsplan gewerkt wordt.
 - Twee categorieën van gevallen schrappen:
 - Een nieuwe locatie voor woonwagens;
 - Een nieuwe locatie voor een begraafplaats of uitvaartcentrum.
2. Delegatie wijzigen omgevingsplan:
 - De categorie 'het nemen van een voorbereidingsbesluit voor een locatie' toevoegen
 - Beleidsneutraal actualiseren grondslagen en verwijzingen gemeentelijke verordeningen
3. Uitgebreide procedure bij afwijkingen van het omgevingsplan:
 - Intrekken
4. Adviesrecht bij afwijkingen van het omgevingsplan:
 - In de categorie 'nieuwe horecalocatie' het woord 'aanduiding' toevoegen.
 - De categorie 'tijdelijke woningen' te verduidelijken: 'twee of meer tijdelijke woningen worden toegestaan'.
 - Een categorie toevoegen: 'een zorgboerderij wordt toegestaan'.
 - Een categorie toevoegen: 'twaalf of meer woningen worden toegestaan binnen de bebouwde kom'.
 - Een categorie toevoegen: 'twee of meer bedrijfswoningen worden toegestaan'.
 - Een categorie toevoegen: 'twee of meer woningen worden toegestaan in het buitengebied'.
5. Participatieplicht bij afwijkingen van het omgevingsplan:
 - De categorie 'nieuwe woningen' te verduidelijken: 'één of meer nieuwe woningen worden toegevoegd'.
 - De categorie 'tijdelijke woningen' te verduidelijken: 'twee of meer tijdelijke woningen worden toegestaan'.

Uitgebreid

Aanleiding

Op 9 december zijn 2021 een zestal raadsbesluiten genomen in het kader van het Omgevingsplan (voor de buitenplanse omgevingsplanactiviteiten) in verband met de transitie naar de Omgevingswet. Eén raadsbesluit zag op de situatie vóór inwerkingtreding van de Omgevingswet: de categorieën gevallen waarin géén verklaring van geen bedenkingen nodig is. De andere vijf besluiten zien (ook) op de situatie na inwerkingtreding van de Omgevingswet en zijn inmiddels geëvalueerd. In dit memo presenteren we de uitkomsten van de evaluatie van de raadsbesluiten en de daarop gebaseerde wijzigingen van de raadsbesluiten.



Tijdens de raadsessies ter voorbereiding op de raadsbesluiten in 2021 werd duidelijk hoe complex, abstract, nieuw en samenhangend de raadsbesluiten zijn voor het Omgevingsplan in het kader van de transitie naar de Omgevingswet. Omdat in ieder individueel raadsbesluit en -voorstel alleen ingegaan kan worden op dat specifieke onderwerp, is destijds een overkoepelende memo met begrippenlijst toegevoegd. Aangezien nu bij de evaluatie van de raadsbesluiten precies hetzelfde speelt, werken we wederom met een overkoepelend memo.

Opbouw memo

Dit zijn de vijf raadsbesluiten van 6 december die (ook) op de situatie na inwerkingtreding van de Omgevingswet en daarom geëvalueerd zijn:

1. Wijzigen of afwijken van het bestemmingsplan en omgevingsplan (zoals gewijzigd op 29 september 2022)
2. Delegatie wijzigen omgevingsplan
3. Uitgebreide procedure bij afwijkingen van het omgevingsplan
4. Adviesrecht bij afwijkingen van het omgevingsplan
5. Participatieplicht bij afwijkingen van het omgevingsplan

In ieder van de deze raadsbesluiten zijn categorieën van gevallen aangewezen zodat een bepaalde procedure van toepassing is op de aanvragen die binnen die categorieën vallen. Met het aanwijzen van al deze categorieën zijn we als gemeente Laarbeek bewust vroeg begonnen met het op een nieuwe manier ruimtelijke initiatieven mogelijk maken onder de Omgevingswet. Daardoor hebben we ons de afgelopen twee jaar kunnen concentreren op het ons eigen maken van die nieuwe werkwijze, voordat we vanaf 1 januari 2024 ook met de nieuwe regels van de Omgevingswet moeten gaan werken.

Nu we twee jaar op de nieuwe manier gewerkt hebben én de Omgevingswet komende 1 januari in werking treedt, willen we de evaluatie op basis van de opgedane ervaring delen en de raadsbesluiten aanscherpen. De evaluatie heeft zowel ambtelijk als met de raadswerkgroep plaats gevonden. Er is onderzocht in hoeverre de verwachtingen uit zijn gekomen, de raadsbesluiten werkbaar zijn en bijdragen aan het opvangen van de praktische uitdagingen tijdens de transitiefase van de Omgevingswet.

De uitkomsten van de evaluatie en verbetervoorstellen zijn hieronder kort samengevat per raadsbesluit zodat de samenhang helder is. Om te voorkomen dat alle raadsbesluiten en het bijbehorende overkoepelende memo eerst gelezen moeten worden om de nieuwe informatie te kunnen plaatsen, behandelen we per raadsbesluit:

- a. Toelichting oorspronkelijk raadsbesluit
- b. Uitkomst evaluatie
- c. Voorgestelde wijzigingen

1. Wijzigen of afwijken van het bestemmingsplan en omgevingsplan

1.a.1 Toelichting oorspronkelijk raadsbesluit 'Wijzigen of afwijken'

We hebben tijdens de raadsessies in 2021 met elkaar de fundamentele discussie afgetast wanneer buitenplanse omgevingsplanactiviteiten een raadsbevoegd moeten zijn en wanneer het een collegebevoegdheid kan zijn. Daardoor bleek dat we in Laarbeek – in tegenstelling tot de gemeenten die ons zijn voorgegaan bij het vaststellen van de verplichte raadsbesluiten – geen hele categorieën (zoals bijvoorbeeld de nieuwbouw van woningen) toe willen wijzen aan een bepaalde procedure. In plaats daarvan willen we dat de raad aan zet is wanneer het nodig is, wanneer een ruimtelijke initiatief veel gevolgen heeft voor de omgeving of zo nieuw is dat er nog geen beleidskaders voor zijn vastgesteld. Initiatieven met weinig gevolgen voor de omgeving, of initiatieven binnen de beleidskaders, kunnen door het college worden afgehandeld. Samengevat komt deze insteek neer op: door de raad waar het nodig is en door het college waar het kan.

Deze insteek is heel duidelijk, maar moeilijk te vertalen in categorieën van gevallen voor de 4 verplichte raadsbesluiten. De scheidslijn tussen 'de raad waar het nodig is' en 'het college waar het kan' loopt namelijk vaak dwars door categorieën heen. Er zijn bovendien 2 manieren waarop deze taakverdeling vormgegeven kan worden binnen de 4 verplichte raadsbesluiten:

- Het wijzigen van het omgevingsplan is een raadsbevoegd, die waar mogelijk gedelegeerd wordt aan het college.
- Het afwijken van het omgevingsplan middels een omgevingsvergunning (afwijkingsvergunning) is een collegebevoegdheid, waarbij het college waar nodig de raad om een bindend advies moet vragen, de uitgebreide procedure van toepassing kan zijn en participatie verplicht gesteld kan worden voor initiatiefnemers.

Aan beide routes zitten voor- en nadelen die tijdens de raadsessies uitgebreid besproken zijn. Die besprekingen leidden echter niet tot eenduidige voorkeuren. Gelet op de eerder genoemde voordelen van afwijkingsvergunningen in de transitiefase van de Omgevingswet, is met het raadsbesluit 'Wijzigen of afwijken' besloten om zoveel mogelijk met afwijkingsvergunningen te gaan werken. Deze experimentele beleidswijziging is met het raadsbesluit 'wijzigen of afwijken' expliciet vastgelegd zodat dit voor iedereen duidelijk is en de legesverordening hierop aangepast kan worden.

Belangrijk vertrekpunt in deze experimentele beleidswijziging is dat het college zich zeer bewust is van de gezamenlijke zoektocht naar een nieuwe taakverdeling tussen raad en college. Ook als het college op grond van de 6 raadsbesluiten bevoegd is om te beslissen op een aanvraag, zal het de raad op de hoogte houden en de raad waar gewenst ook om een verklaring van geen bedenkingen vragen in situaties waar dat strikt genomen niet hoeft. Oftewel: dat het college meer beslissingsruimte krijgt, wil niet zeggen dat het college ook altijd van die beslissingsruimte gebruik zal maken. Dit is een eerste experiment om samen stapje voor stapje zo goed mogelijk door de transitiefase van de Omgevingswet heen te komen en af te tasten hoe we voortaan met elkaar samen willen werken.

1.a.2 Tussentijdse wijziging raadsbesluit 'Wijzigen of afwijken'

Op 29 september 2022 is ingestemd met een wijziging van het raadsbesluit waardoor de toestemming voor woningen die in strijd zijn met het bestemmingsplan of omgevingsplan wordt aangevraagd middels een omgevingsvergunning en niet middels een wijziging van het bestemmingsplan of het omgevingsplan.

De oorspronkelijke keuze om projecten waarbij meer dan één woning mogelijk wordt gemaakt via een wijziging omgevingsplan te laten lopen, bleek belemmerend te werken bij het uitvoeren van onder andere de sociale woningbouwambities uit de Woonvisie 2022-2026. Deze uitzondering op de hoofdregel dat alle projecten met een afwijkingsvergunning mogelijk worden gemaakt is daarom geschrapt. Hierdoor kan de beschikbare ambtelijke capaciteit en de wettelijke mogelijkheden optimaal benut worden. De inhoudelijke betrokkenheid van de gemeenteraad bij woningbouwinitiatieven is ondanks deze verandering hetzelfde gebleven.

1.b Uitkomst evaluatie raadsbesluit 'Wijzigen of afwijken'

Alle lopende ruimtelijke procedures zijn langs de meetlat van het raadsbesluit gelegd. Vraag hierbij was of de voorgeschreven procedure gevolgd is, of dat er gebruik gemaakt is van de uitzonderingsmogelijkheid die het raadsbesluit bevat. Tevens zijn alle categorieën uit het raadsbesluit tegen het licht gehouden. Daarbij was de vraag of we nog steeds achter de formulering van de categorie staan.

- Gekozen procedure –

De gekozen procedure voldeed vrijwel altijd aan de voorgeschreven procedure in het raadsbesluit. In alle uitzonderingsgevallen bleek sprake te zijn van een of beide van deze omstandigheden:

- Er moet een huidige planologische mogelijkheid 'wegbestemd' worden;
- Het project is nog niet concreet genoeg voor een vergunningaanvraag.

Bestemmingsplannen en het omgevingsplan zijn zogenaamde 'besluiten van algemene strekking'. De regels in deze besluiten zijn van toepassing op een oneindig aantal situaties en mensen. Een vergunning is geen besluit van algemene strekking, maar een beschikking. Het is een beslissing op een concrete aanvraag die geen algemene regels bevat. Er kan wel met een beschikking in een individueel geval worden afgeweken van algemene regels, maar de algemene regels kunnen niet ook voor anderen gewijzigd worden met een beschikking. 'Wegbestemmen' is daardoor iets wat nooit met een vergunning zal kunnen. Daarom willen we dit als categorie toevoegen aan het raadsbesluit zodat dit meteen voor iedereen duidelijk is. Er is voor de formulering 'sanering van ongewenste planologische mogelijkheden' gekozen voor deze categorie. Dit is namelijk alleen nodig als voortzetting of hernieuwing van de oude bestemming onwenselijk is. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de sanering van een nertsenfokkerij of een solitaire bedrijfsbestemming binnen een kern.

Het was altijd zo dat een project al behoorlijk concreet uitgewerkt moest zijn om met een vergunning planologisch mogelijk gemaakt te kunnen worden. Dit vereiste komt per 1 januari 2024 gedurende de transitiefase van de Omgevingswet te vervallen. Op grond van artikel 12.27a van het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) wordt het mogelijk om eerst met een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (BOPA) een kaderstellend planologisch besluit te nemen. Vervolgens kan in de tweede fase een aanvraag omgevingsvergunning getoetst worden aan die kaderstellende BOPA. Hierdoor is het niet langer nodig dat een project al concreet is uitgewerkt voordat er met een omgevingsvergunning planologische toestemming verleend kan worden. Daarom hoeft hiervoor geen nieuwe categorie te worden toegevoegd aan het raadsbesluit.

- Categorieën van gevallen –

- Nieuwe locaties voor woonwagens
Sinds de vaststelling van het raadsbesluit zijn er aanvragen voor tiny houses binnen gekomen. Hierdoor wordt inmiddels anders tegen de uitzondering voor woonwagens aangekeken. Het verschil tussen woonwagens en tiny houses is namelijk zeer moeilijk te maken. Door de afschaffing van de Woonwagenwet hebben woonwagenbewoners bovendien geen uitzonderingspositie meer op de woningmarkt. De te volgen procedure is niet relevant voor de vraag hoeveel invloed de gemeenteraad op de besluitvorming heeft. We stellen daarom voor om deze vorm van woningbouw niet langer uit te sonderen, zodat deze ook versneld mogelijk gemaakt kan worden.
- Nieuwe locatie voor een begraafplaats of uitvaartcentrum
Dit is met een vergunning mogelijk te maken en de te volgen procedure is niet relevant voor de vraag hoeveel invloed de gemeenteraad op de besluitvorming heeft. We stellen daarom voor om deze vorm van bedrijvigheid niet langer uit te sonderen, zodat deze ook versneld mogelijk gemaakt kan worden.

1.c Voorgestelde wijzigingen raadsbesluit 'Wijzigen of afwijken'

- 'Saneren van ongewenste planologische mogelijkheden' toevoegen als categorie gevallen waarin met een wijziging omgevingsplan gewerkt wordt.
- Twee categorieën van gevallen schrappen:
 - Een nieuwe locatie voor woonwagens;
 - Een nieuwe locatie voor een begraafplaats of uitvaartcentrum.

2. Delegatie wijzigen omgevingsplan

2.a Toelichting oorspronkelijk raadsbesluit 'Delegatie wijzigen omgevingsplan'

Aangezien ervoor hebben gekozen om zoveel mogelijk te werken met afwijkingsvergunningen, zal er zo min mogelijk gewerkt worden met de mogelijkheid om het wijzigen van het omgevingsplan te delegeren. Dit raadsbesluit ziet daarom alleen op categorieën van gevallen waarin het niet mogelijk is om met een afwijkingsvergunning te werken, maar de situatie weinig gevolgen voor de omgeving heeft of binnen de beleidskaders past. Oftewel: door het college afgehandeld kan worden.

2.b.1 Uitkomst evaluatie raadsbesluit 'Delegatie wijzigen omgevingsplan'

Delegatie van wijziging van het omgevingsplan is pas mogelijk na inwerkingtreding van de Omgevingswet. Dit raadsbesluit treedt daarom pas in werking op 1 januari 2024. Gelet hierop hebben we nog geen directe praktijkervaring op kunnen doen met dit raadsbesluit. Het werken volgens de nieuwe werkwijze heeft ook geen indirecte informatie opgeleverd die voor veranderde inzichten gezorgd heeft.

Inmiddels heeft Deurne ook een delegatiebesluit vastgesteld. Uit een vergelijking van beide raadsbesluiten blijkt dat de categorie 'voorbereidingsbesluiten' in ons raadsbesluit ontbreekt en wel toegevoegde waarde zou hebben. Dit is de toelichting van het delegatiebesluit van Deurne ten aanzien van voorbereidingsbesluiten:

Onder de huidige Wro heeft de gemeenteraad de bevoegdheid om vooruitlopend op de voorbereiding van een nieuw bestemmingsplan een voorbereidingsbesluit te nemen, waarmee ongewenste tussentijdse ontwikkelingen op een locatie kunnen worden voorkomen. In dat voorbereidingsbesluit worden dan regels gesteld die voorkomen dat het gebied minder geschikt wordt voor de uiteindelijk beoogde ontwikkeling. De beschermende werking van het voorbereidingsbesluit vervalt na 1 jaar.

Ook onder de Omgevingswet kan een voorbereidingsbesluit worden genomen, in plaats van 1 nu voor 1,5 jaar. Het grootste verschil is dat de regels niet in een apart voorbereidingsbesluit worden opgenomen, maar dat het omgevingsplan zelf de 'voorbeschermingsregels' bevat. Wanneer deze regels worden ingesteld, wordt op een locatie de bestaande situatie kortgezegd bevroren; er mag niets meer worden veranderd of ontwikkeld.

In de huidige situatie moet bij het nemen van een voorbereidingsbesluit rekening worden gehouden met de vergadercyclus van de gemeenteraad. Op het moment dat de gemeente

aankondigt een voorbereidingsbesluit te willen nemen, bestaat de kans dat initiatiefnemers nog vóór de raadsbehandeling een aanvraag omgevingsvergunning indienen die in strijd is met het voorbereidingsbesluit en dus ook niet in lijn is met de gewenste ontwikkeling voor de locatie. Om sneller te kunnen handelen en te voorkomen dat ongewenste ontwikkelingen tot stand komen wordt voorgesteld de bevoegdheid voor het treffen van voorbereidingsregels (of 'voorbeschermingsregels') te delegeren aan het college van burgemeester en wethouders.

2.b.2 Noodzaak snelle actualisatie verordeningen en beleidsregels

De implementatie van de Omgevingswet vereist een omvangrijke hoeveelheid veranderingen. Een deel van die veranderingen moet voor 1 januari 2024 zijn afgerond, een ander deel voor 1 januari 2032. De Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) begeleidt gemeenten bij het voorbereiden van alle veranderingen. Ten aanzien van de veranderingen die gemeenten voor 1 januari 2024 moeten hebben doorgevoerd, heeft de VNG drie overzichtsdOCUMENTEN gemaakt. Zeer recent is ons duidelijk geworden dat het actualiseren van de grondslagen en verwijzingen in verordeningen en beleidsregels ook door de VNG wordt geadviseerd als verandering vóór 1 januari 2024, maar dat dit niet in de overzichtsdOCUMENTEN van de VNG stond. Tot voor kort dachten we dat deze verordeningen – die geheel of gedeeltelijk voor 1 januari 2032 in het definitieve omgevingsplan opgenomen moeten worden – tot de overheveling naar het omgevingsplan onverkort rechtsgeldig zouden blijven. Daarom heeft deze actualisatie – net als in veel andere gemeenten – nog niet plaats gevonden in Laarbeek.

De VNG adviseert de grondslagen en verwijzingen in verordeningen en beleidsregels te actualiseren omdat er anders een reëel risico bestaat dat de besluiten die genomen worden op grond van die verordeningen en beleidsregels vernietigd zullen worden door de bestuursrechter. Het overgangsrecht van de Omgevingswet blijkt namelijk alleen van toepassing te zijn op de drie lokale verordeningen die van rechtswege onderdeel uit gaan maken van het tijdelijke omgevingsplan: de archeologieverordening, de geurverordening en de verordening afvoer regen- en grondwater. Voor de overige verordeningen en beleidsregels blijkt geen overgangsrecht te gelden, waardoor grondslagen en verwijzingen die gebaseerd zijn op huidig recht na inwerkingtreding van de Omgevingswet niet meer zien op geldend recht. Het is afwachten hoe de bestuursrechter hiermee om zal gaan, maar we willen dit potentiële juridische risico graag voorkomen in de transitie naar het definitieve omgevingsplan Laarbeek.

Direct nadat we deze ontdekking deden, zijn we begonnen met het inventariseren van de grondslagen en verwijzingen op basis van huidig recht in onze verordeningen en beleidsregels. We kwamen echter al vrij snel tot de conclusie dat het volstrekt onhaalbaar is om deze actualisatieslag op tijd af te ronden zodat deze in volle omvang meegenomen zou kunnen worden in de actualisatieslag van 21 december 2023. Dat betekent dat het ons niet gaat lukken om alle verordeningen en beleidsregels vóór 1 januari 2024 te actualiseren. Ze kunnen echter ook na die datum nog geactualiseerd worden, alleen lopen we tot het zo ver is een potentieel juridisch risico. Daarom gaan we door met inventariseren en zijn we op zoek gegaan naar oplossingen om het potentiële juridische risico zo klein mogelijk te maken. Concreet: hoe kunnen we ervoor zorgen dat de belangrijkste actualisaties van grondslagen en verwijzingen zo snel mogelijk doorgevoerd kunnen worden?

Op dit moment kunnen verordeningen alleen door de gemeenteraad geactualiseerd worden en we waren van plan om dit in één overkoepelende wijzigingsverordening te doen. Dat zou echter betekenen dat alle verordeningen volledig geïnventariseerd zouden moeten zijn voordat de wijzigingsverordening in procedure gebracht kan worden. En het vervolgen van de vergadercyclus van de gemeenteraad afhangt hoe lang het duurt voordat de wijzigingsverordening vastgesteld kan worden door de gemeenteraad. Hierdoor is moeilijk in te schatten hoe lang het duurt voordat de benodigde wijzigingsverordening daadwerkelijk vastgesteld wordt en dus hoe lang we het potentiële juridische risico lopen. Het verschilt bovendien per verordening hoe groot het potentiële juridische risico is dat we lopen, aangezien er op sommige verordeningen veel meer besluiten gebaseerd worden dan op anderen.

De belangrijkste actualisaties van grondslagen en verwijzingen in verordeningen zijn het snelst door te voeren wanneer deze één voor één aangepast kunnen worden door het college. Oftewel: wanneer de verordenende bevoegdheid wat betreft de beleidsneutrale actualisatie van wetsartikelen door de gemeenteraad wordt gedelegeerd aan het college. Het is op grond van artikel 156 Gemeentewet mogelijk om als gemeenteraad een deel van de verordenende bevoegdheid te delegeren aan het college, met uitzondering van de vaststelling van verordeningen zoals bedoeld in de artikelen 212 lid 1, 213 lid 1 en 213a lid 1 Gemeentewet. Bovendien kan de bevoegdheid tot het vaststellen van verordeningen, door strafbepaling of bestuursdwang te handhaven, slechts worden overdragen voor zover het betreft de vaststelling van nadere regels met betrekking tot bepaalde door hem in zijn verordeningen aangewezen onderwerpen. Voordat gebruik gemaakt wordt van de gedelegeerde verordenende bevoegdheid voor het beleidsneutraal actualiseren van wetsartikelen, zal gecontroleerd worden of in dat concrete geval gebruik gemaakt kan worden van die bevoegdheid. Bij twijfel zal geen gebruik gemaakt worden van delegatie aangezien dan slechts het ene potentiële juridische risico vervangen zou worden door het andere en we per saldo niet beter af zijn.

2.c Voorgestelde wijzigingen raadsbesluit 'Delegatie wijzigen omgevingsplan'

- De categorie 'het nemen van een voorbereidingsbesluit voor een locatie' toevoegen
- Beleidsneutraal actualiseren grondslagen en verwijzingen gemeentelijke verordeningen

3. Uitgebreide procedure bij afwijkingen van het omgevingsplan

3.a Toelichting oorspronkelijk raadsbesluit 'Uitgebreide procedure'

Uitgangspunt van de Omgevingswet is dat alle vergunningaanvragen in principe binnen 8 (of met een verlenging binnen 14 weken) worden vastgesteld. We zijn daarom terughoudend in het aanwijzen van categorieën van gevallen waarin bij uitzondering de uitgebreide voorbereidingsprocedure van 26 weken van toepassing. Vooralsnog schatten wij in dat de uitgebreide procedure alleen nodig is wanneer de raad om advies gevraagd moet worden en er dus een extra procedurestap geldt. De categorieën in dit besluit komen daarom overeen met de categorieën uit het raadsbesluit 'Adviesrecht bij afwijkingen van het omgevingsplan'

en betreffen activiteiten waar naar verwachtingen belanghebbenden bedenkingen tegen zullen hebben en/of met mogelijk aanzienlijke gevolgen voor de fysieke leefomgeving.

3.b Uitkomst evaluatie raadsbesluit 'Uitgebreide procedure'

Sinds de vaststelling van het raadsbesluit is duidelijker geworden hoe de uitgebreide procedure op grond van art. 16.65 Omgevingswet van toepassing verklaard kan worden op een aanvraag omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit. Het blijkt niet mogelijk te zijn om als gemeenteraad categoriaal te besluiten dat de uitgebreide procedure van toepassing is op een aanvraag omgevingsvergunning. Dit besluit zal per aanvraag omgevingsvergunning individueel door het college genomen moeten worden nadat de aanvrager hierover gehoord is. Daarom stellen we voor om dit raadsbesluit in te trekken.

We willen nog steeds aanvragers vooraf duidelijkheid geven over het soort aanvragen dat we met de uitgebreide procedure af willen handelen. Daarom zullen we een beleidsregel vaststellen met dezelfde strekking als het ingetrokken raadsbesluit.

3.c Voorgestelde wijzigingen raadsbesluit 'Uitgebreide procedure'

Intrekken

4. Adviesrecht bij afwijkingen van het omgevingsplan

4. a Toelichting oorspronkelijk raadsbesluit 'Adviesrecht bij afwijkingen van het omgevingsplan'

Aangezien we hebben gekozen voor zoveel mogelijk werken met afwijkingsvergunningen, is dit het raadsbesluit waarin we ervoor zorgen dat de raad aan zet blijft bij situaties met veel gevolgen voor de omgeving en situaties die zo nieuw zijn dat er nog geen beleidskaders voor zijn vastgesteld.

4.b Uitkomst evaluatie raadsbesluit 'Adviesrecht bij afwijkingen van het omgevingsplan'

Categorieën van gevallen aanwijzen waarin de gemeenteraad gebruik maakt van het bindend adviesrecht is pas mogelijk na inwerkingtreding van de Omgevingswet. Dit raadsbesluit treedt daarom pas in werking op 1 januari 2024. Gelet hierop hebben we nog geen directe praktijkervaring op kunnen doen met dit raadsbesluit. Het werken volgens de nieuwe werkwijze heeft wel indirecte informatie opgeleverd die voor veranderde inzichten gezorgd heeft.

In het raadsbesluit 'Adviesrecht bij afwijkingen van het omgevingsplan' staan de situaties die onder de Omgevingswet wel aan de raad voorgelegd moeten worden. In het raadsbesluit 'geen verklaring van geen bedenkingen' staan de situaties die onder huidig recht niet aan de raad voorgelegd hoeven te worden. Beide raadsbesluiten zouden dus elkaars spiegelbeeld moeten zijn.

Per abuis blijken alleen een aantal bijzondere woonvormen te zijn aangewezen als categorie waarop het adviesrecht van de gemeenteraad van toepassing is:

- Huisvesting van arbeidsmigranten;
- Huisvesting van asielzoekers;
- Tijdelijke woningen;
- Andere bijzondere woonvormen.

Hierdoor is het raadsbesluit geen kloppend spiegelbeeld van het raadsbesluit 'geen verklaring van geen bedenkingen bij afwijkingen van het bestemmingsplan'. Daarin zijn namelijk ten aanzien van woningbouw alleen deze categorieën uitgezonderd van de vvgb:

- Toevoeging van 1 vrijstaande woning;
- Toevoeging van 1 bedrijfswoning;
- Een zorgboerderij.

In de huidige formulering zit er wat betreft woningbouw te veel verschil tussen de reikwijdte van het raadsbesluit 'Adviesrecht bij afwijkingen van het omgevingsplan' en het raadsbesluit 'Geen verklaring van geen bedenkingen bij afwijkingen van het bestemmingsplan'. Het was de bedoeling dat beide raadsbesluiten in de praktijk ondanks hun tegenovergestelde formuleringen op hetzelfde neer zouden komen. Dat blijkt niet het geval te zijn.

We hebben echter afgelopen twee jaar ook gemerkt dat het langs de gemeenteraad moeten voor een vvgb/advies belemmerend werkt bij het uitvoeren van onder andere de sociale woningbouwambities. De raad om een vvgb/advies vragen blijkt in de praktijk zo'n 3 maanden vertraging op te leveren. Dit komt door de lage vergaderfrequentie van de raad en hoe lang van tevoren stukken aangeleverd moeten worden. Vanuit de ambtelijke organisatie is daarom gevraagd of de voorwaarde dat het om een vrijstaande woning moet gaan kan vervallen. Tevens is gevraagd of de grens wat betreft het toevoegen van woningen gelijk gesteld zou kunnen worden de grens van stedelijke ontwikkelingen: 11 woningen.

Dit ambtelijke verzoek is besproken met de raadswerkgroep Omgevingswet. Hierop gaf de raadswerkgroep aan de aanleiding voor dit verzoek te begrijpen en is aangegeven welke behoefte er vanuit de raad is voor sturing:

- De voorwaarde dat het om een vrijstaande woning zou moeten kan vervallen;
- Bij de toevoeging van meer dan 1 woning in het buitengebied wordt altijd om advies gevraagd;
- Binnen de kernen is het optrekken van de grens naar 11 woningen akkoord, mits het plan voldoet aan de omgevingsvisie en beleidsregels;
- Bij twijfel stemt het college informeel met de raad af.
- Bij zorgboerderijen altijd om advies vragen.

Tot slot realiseerden we ons dat twee verduidelijkingen gewenst zijn.

De term 'bestemming' in de categorie 'nieuwe horecalocatie' kan in de toekomst voor verwarring gaan zorgen. Die categorie luidt nu: een nieuwe horecalocatie wordt toegestaan op een locatie die niet de bestemming 'centrum' heeft in het omgevingsplan. Het begrip 'bestemming' is nu nog actueel doordat bestemmingsplannen onderdeel uitmaken van het tijdelijke omgevingsplan van rechtswege. Uiteindelijk zal de term bestemming echter verdwijnen in het definitieve omgevingsplan. Daarom hebben we hier de term 'aanduiding' aan toegevoegd.

Het ontbreken van een aanduiding om hoeveel tijdelijke woningen het moet gaan in de categorie 'tijdelijke woningen' kan verwarrend zijn. Geldt het adviesrecht van de gemeenteraad alleen als een plan op meerdere tijdelijke woningen ziet, of ook als het om één tijdelijke woning gaat? Dat laatste vinden wij niet wenselijk aangezien een losse tijdelijke woning vaak wordt aangevraagd als overbruggende woonruimte bij de (ver)bouw van een woning. Daarom hebben we de verduidelijking 'twee of meer' toegevoegd.

4.c Voorgestelde wijzigingen raadsbesluit 'Adviesrecht bij afwijkingen van het omgevingsplan'

- In de categorie 'nieuwe horecalocatie' het woord 'aanduiding' toevoegen.
- De categorie 'tijdelijke woningen' te verduidelijken: 'twee of meer tijdelijke woningen worden toegestaan'.
- Een categorie toevoegen: 'een zorgboerderij wordt toegestaan'.
- Een categorie toevoegen: 'twaalf of meer woningen worden toegestaan binnen de bebouwde kom'.
- Een categorie toevoegen: 'twee of meer bedrijfswoningen worden toegestaan'.
- Een categorie toevoegen: 'twee of meer woningen worden toegestaan in het buitengebied'.

5. Participatieplicht bij afwijkingen van het omgevingsplan

5.a Toelichting oorspronkelijk raadsbesluit 'Participatieplicht bij afwijkingen van het omgevingsplan'

De vraag of een initiatiefnemer verplicht moet worden tot participatie voordat een aanvraag omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (BOPA) ingediend kan worden, hangt samen met de vraag of een situatie veel gevolgen voor de omgeving zal hebben. Aangezien vooraf voor aanvragers glashelder moet zijn of participatie verplicht is of niet, is in dit raadsbesluit gekozen voor het aanwijzen van hele categorieën van gevallen.

5.b Uitkomst evaluatie raadsbesluit 'Participatieplicht bij afwijkingen van het omgevingsplan'

Het opleggen van een participatieplicht is pas mogelijk na inwerkingtreding van de Omgevingswet. Dit raadsbesluit treedt daarom pas in werking op 1 januari 2024. Gelet hierop hebben we nog geen directe praktijkervaring op kunnen doen met dit raadsbesluit. Het werken volgens de nieuwe werkwijze heeft ook geen indirecte informatie opgeleverd die voor veranderde inzichten gezorgd heeft. Wel viel het ons op dat twee categorieën ten aanzien van woningbouw (categorie d nieuwe woning en categorie h tijdelijke woningen) duidelijker geformuleerd kunnen worden. Hopelijk kunnen hiermee misverstanden in de interpretatie van het raadsbesluit voorkomen worden. Bij een nieuwe woning is verduidelijkt dat de participatieplicht geldt bij zowel één als bij meerdere nieuwe woningen. Bij tijdelijke woningen is verduidelijkt dat de participatieplicht geldt vanaf twee tijdelijke woningen, aangezien een losse tijdelijke woning vaak wordt aangevraagd als overbruggende woonruimte bij de (ver)bouw van een woning.

5.c Voorgestelde wijzigingen raadsbesluit 'Participatieplicht bij afwijkingen van het omgevingsplan'

- Categorie d te verduidelijken: 'één of meer nieuwe woningen worden toegevoegd'.
- Categorie h te verduidelijken: 'twee of meer tijdelijke woningen worden toegestaan'.

Begrippenlijst

Adviesrecht van de raad

De gemeenteraad kan categorieën van situaties aanwijzen waarbij onder de \Omgevingswet het college alleen een afwijkingsvergunning kan verlenen nadat de raad een bindend advies heeft uitgebracht. Als een categorie niet is aangewezen, is het college niet verplicht om de raad om advies te vragen.

Afwijkingsvergunning

Procedure die gebruikt kan worden om een initiatief dat niet aan de bestaande regels voldoet mogelijk te maken. Onder het huidige recht betreft dit het afwijken van het bestemmingsplan, onder de Omgevingswet wordt dit het afwijken van het omgevingsplan. Hierbij is het college het bevoegd gezag en hangt het van de situatie af of de reguliere of de uitgebreide procedure van toepassing is.

Buitenplanse omgevingsplanactiviteit

Een activiteit die niet voldoet aan de regels van het omgevingsplan en niet vergunningsvrij is. Deze activiteit kan mogelijk gemaakt worden door ofwel het omgevingsplan te wijzigen, ofwel een afwijkingsvergunning te verlenen.

Delegatie

De overdracht van een bevoegdheid (in dit geval van de gemeenteraad) aan een ander bestuursorgaan (in dit geval het college van burgemeester en wethouders) dat de bevoegdheid onder eigen verantwoordelijkheid uitoefent. Het college kan altijd aangeven niet zelf gebruik te willen maken van de bevoegdheid en de raad dus om een besluit vragen.

Omgevingsplan

Het omgevingsplan bevat algemene regels van de gemeente voor de fysieke leefomgeving. Iedere gemeente heeft 1 omgevingsplan onder de Omgevingswet. Het omgevingsplan vervangt de bestemmingsplannen en is breder dan een bestemmingsplan.

Reguliere procedure

Het bevoegd gezag (in dit geval het college) moet binnen 8 weken (eventueel verlengd met 6 weken) beslissen op een vergunningaanvraag. Daarna is er nog bezwaar en beroep mogelijk.

Uitgebreide procedure

Het bevoegd gezag (in dit geval het college) moet binnen 6 maanden na een aanvraag beslissen. Tijdens de uitgebreide procedure moet een ontwerpbesluit gemaakt worden waarover zienswijzen openstaan. Nadat het besluit is genomen is er nog beroep bij de rechtbank mogelijk.

Verplichte participatie/participatieplicht

De gemeenteraad kan categorieën van buitenplanse omgevingsplanactiviteiten aanwijzen waarbij participatie verplicht wordt gesteld voor initiatiefnemers. Er kunnen geen voorwaarden verbonden worden aan hoe de participatie is georganiseerd.

Verklaring van geen bedenkingen (vvgb)

Verplichting onder het huidige recht bij bepaalde afwijkingsvergunningen voor het college om de raad te vragen of er bedenkingen zijn tegen het verlenen van de vergunning. De gemeenteraad kan categorieën van situaties aanwijzen waarbij het niet nodig is voor het college om de raad om een vvgb te vragen.

Wijzigen omgevingsplan/bestemmingsplan

Procedure die gebruikt kan worden om een initiatief dat niet aan de bestaande regels voldoet mogelijk te maken. Hierbij is de gemeenteraad het bevoegd gezag