

Informatieve toelichting bij Delegatiebesluit Omgevingswet Utrecht

Algemeen

Met dit besluit breidt de gemeenteraad de delegatie van de bevoegdheid om het omgevingsplan te wijzigen uit met enkele nieuwe categorieën van wijzigingen die nodig zijn voor het opbouwen of het onderhoud van het omgevingsplan. Het besluit verduidelijkt de voorwaarden waaronder het college van de gedelegeerde bevoegdheid gebruik kan maken. Het delegatiebesluit geeft het college ook de bevoegdheid om een voorbereidingsbesluit te nemen als dat nodig is voor wijzigingen die niet over een gebiedsontwikkeling gaan.

Het uitgangspunt van dit voorstel is dat de gemeenteraad zelf de regels vaststelt die gevolgen hebben voor burgers of burgers. De gedelegeerde bevoegdheid gaat dus over besluiten die zorgen voor de opbouw van het omgevingsplan op grond van geldende regels en geldend beleid.

In dit voorstel zijn de besluiten in artikel 2 onder f en g kunnen wel gevolgen hebben voor burgers. Dat zijn wijzigingen die de rechter oplegt of wijzigingen die het Rijk of de provincie eisen in de vorm van instructieregels. Als de gemeenteraad daarbij geen ruimte krijgt om de inhoud van de regel te bepalen, dan is het efficiënter om de wijziging door het college te laten afhandelen.

Het delegatiebesluit zet de lijn van het delegatiebesluit van 2 november 2023 voort en bevat dus de besluiten over wijzigingen waarop de gemeenteraad geen invloed heeft en die om die reden aan het college kunnen worden gedelegeerd.

Artikelsgewijs

Artikel 2

Dit artikel is grotendeels een voortzetting van een eerder delegatiebesluit van de gemeenteraad: het raadsbesluit Delegatie vaststellen omgevingsplan en bindend advies bij afwijkvergunningen (beslispunt 1) van 2 november 2023. Alleen de onderdelen b, c en j van artikel 2 zijn daaraan toegevoegd.

In artikel 2 en 4 staan de gevallen waarin de gemeenteraad een wijziging van het omgevingsplan delegeert aan het college van burgemeester en wethouders. De gevallen die in artikel 2 staan zijn:

1. wijzigingen die nodig zijn voor de opbouw van het omgevingsplan (de gevallen a tot en met d);
2. verplichte wijzigingen (de gevallen e tot en met g);
3. verbetering van fouten (h);
4. actueel houden van de regeling die archeologische waarden beschermt (i);
5. actueel houden van het tijdelijke deel van het omgevingsplan (j).

Delegatie van een wijziging van het omgevingsplan aan het college heeft als voordeel dat de procedure korter is, dat de raadsagenda niet onnodig belast wordt en dat de ambtelijke kosten lager zijn. Het uitgangspunt van dit voorstel is dat de gemeenteraad zelf de regels vaststelt die gevolgen hebben voor burgers. In dit voorstel zijn de besluiten onder 2 daarop een uitzondering. Op de inhoud van die besluiten heeft de gemeenteraad geen invloed en daarom kunnen ook die besluiten net zo goed door het college worden genomen.

Bij de invoering van de Omgevingswet zijn bestemmingsplannen, beheersverordeningen en de zogenoemde 'bruidsschat' bij wet onderdeel van het omgevingsplan geworden. De gemeente moet die

onderdelen voor 1 januari 2032 opnemen in het omgevingsplan. Ook regels uit verordeningen die over de leefomgeving gaan (artikel 1, onderdeel d) moeten worden overgezet. Voor de raadpleegbaarheid van het omgevingsplan is het van belang om de wijzigingen die hierboven onder 1 staan zo snel mogelijk uit te voeren. De Omgevingswet stelt andere eisen aan regels dan de voorheen geldende Wet ruimtelijke ordening, maar over het algemeen kunnen de oude regels omgezet worden in omgevingsplanregels die inhoudelijk gelijk zijn. In dat geval verandert er feitelijk niets en daarom kan de gemeenteraad dergelijke wijzigingen beter overdragen aan het college.

Ook bij het overzetten van regels uit hoofdstuk 22 van het omgevingsplan (artikel 2, onderdeel a; dat zijn de regels die het Rijk heeft overgedragen aan de gemeente, ook wel ‘de bruidsschat’ genoemd), bij het vertalen van een TAM-omgevingsplan (artikel 2, onderdeel b) of een ontwikkelfunctie (artikel 2, onderdeel c) of bij het omzetten van een regeling uit een verordening verandert er meestal niets. Ook dan kan de gemeenteraad het besluit om het omgevingsplan te wijzigen delegeren aan het college.

Onderdeel e van artikel 2 gaat over ontwikkelingen die met een buitenplanse omgevingsvergunning voor de omgevingsplanactiviteit worden toegestaan. De Omgevingswet bepaalt dat de gemeenteraad vergunningen voor afwijkactiviteiten binnen vijf jaar moet verwerken in het omgevingsplan. Als na besluitvorming op de vergunning nogmaals een besluit genomen moet worden over aanpassing van het omgevingsplan, is sprake van dubbele besluitvorming over hetzelfde onderwerp. Het vertalen van verleende omgevingsvergunningen is een administratieve handeling en leent zich dus goed voor delegatie. Hetzelfde geldt voor de andere besluiten die onder 2 vallen (artikel 2, onderdelen f en g). Die gaan over een verandering van landelijke of provinciale regelingen die moeten doorwerken in het omgevingsplan. Als de gemeente geen beleidsvrijheid heeft bij de implementatie is de wijziging slechts een administratieve handeling.

De onderdelen die hierboven onder 3 tot en met 5 (artikel 2, onderdelen h t/m j) genoemd worden bevatten besluiten die nodig zijn om het omgevingsplan actueel en correct te houden. Voor de onderbouwing van gebiedsontwikkelingen wordt meestal archeologisch onderzoek gedaan. Uit het onderzoek kan blijken dat op een locatie helemaal geen archeologische resten aanwezig zijn of dat de kans op het vinden van dergelijke resten groter is dan eerder werd aangenomen. In dat soort gevallen is het wenselijk om de resultaten van het onderzoek te verwerken in het omgevingsplan, zodat het omgevingsplan actueel blijft.

Het intrekken van een deel van het tijdelijke deel van het omgevingsplan heeft juridisch helemaal geen effect, maar voorkomt verwarring over welke regel nu geldt. In sommige gevallen vervalt een regeling die vervangen is door een nieuwe regeling automatisch, maar als dat niet gebeurt is het intrekken van het oude besluit nodig.

Artikel 3

Bij het eerdere delegatiebesluit heeft de gemeenteraad als voorwaarde meegegeven dat de omzetting van een oude naar een nieuwe regeling ‘beleidsarm’ moest zijn. In de praktijk blijkt dat die term niet duidelijk genoeg is. Als de gemeenteraad bijvoorbeeld beleid heeft vastgesteld over het splitsen van woningen dat nog niet verwerkt was in de woonbestemming van een bestemmingsplan, is dan het vertalen van die woonbestemming in een functie die aan het splitsen voorwaarden verbindt op grond van het beleid wel ‘beleidsneutraal’? Artikel 3 heeft als doel om een duidelijker kader te geven.

In lid 1 is ‘beleidsarm’ als volgt verwoord: de nieuwe regeling in het omgevingsplan is een zo nauwkeurig mogelijke vertaling van de oude regeling of van de vergunde situatie. Maar “zo nauwkeurig mogelijk” kan heel strak worden uitgelegd, al gauw strakker dan wat met ‘beleidsarm’ bedoeld is. Daarom staan in lid

2 een opsomming van gevallen waarin de nieuwe regeling mag afwijken van de oude, onder de voorwaarde dat de afwijking de bestaande belangen niet onevenredig doorkruist.

De onderdelen a en b van lid 2 bieden de mogelijkheid om de nieuwe regels aan te vullen op grond van bestaand beleid of een bestaande routine (beleidsregels). Onderdeel c is nodig als de oude regeling niet past in het systeem van de wet en er dus een alternatief voor de oude regeling bedacht moet worden.

Onderdeel d is bedoeld om in gelijke gevallen dezelfde regels te laten gelden. Het kan bijvoorbeeld zijn dat in een bestemmingsplan dat in de wijk Ondiep geldt andere regels zijn verbonden aan de bestemming van een basisschool dan in een bestemmingsplan voor de wijk Vleuterweide. Bij het overzetten van dergelijke regels streeft de gemeente naar uniformiteit in plaats van te kiezen voor een stapeling van uitzonderingen.

Onderdeel e gaat over een ontwikkellocatie die inmiddels uitontwikkeld is. Voor ontwikkellocaties gelden vaak globale regels om de bouwer flexibiliteit te geven bij het invullen van het gebied. Na realisatie is die flexibiliteit niet meer nodig en vaak ook niet wenselijk. Het planologische beheer van de locatie kan beter met de op beheer gerichte functies van het omgevingsplan geregeld worden. Daarmee ontstaat ook weer uniformiteit: in dezelfde gevallen gelden dezelfde regels.

Artikel 4

De leden in dit artikel bevatten de delegatiebesluiten die de gemeenteraad heeft genomen om de uitvoering van projecten te bespoedigen.

In lid 1 is het raadsbesluit Wijziging Utrechts Planproces (beslispunt 2) van 14 november 2024, met de delegatie van wijzigingen van het omgevingsplan voor Kanaleneiland, Transwijk en de Merwedekanaalzone (met uitzondering van deelgebied 5, 2e fase) te delegeren.

Lid 2 is gereserveerd voor nieuwe projecten.

Artikel 5

Dit artikel is grotendeels een voortzetting van een eerder delegatiebesluit van de gemeenteraad: het raadsbesluit Mandaatbesluit voor bevoegdheid tot nemen mer-beoordelingsbeslissing, delegatie van voorbereidingsbesluiten voor ontwerp wijziging omgevingsplan (beslispunt 3) van 14 november 2024.

De gemeenteraad kan op grond van artikel 4.14 van de wet een voorbereidingsbesluit nemen dat aan het omgevingsplan voorbeschermingsregels toevoegt. De voorbeschermingsregels “strekken ertoe te voorkomen dat de locatie minder geschikt wordt voor de verwezenlijking van het doel van de regels” (artikel 4.14, tweede lid). Met die regels kan de gemeente voorkomen dat projecten vergund moeten worden die in strijd zijn met een omgevingsplanwijziging die in voorbereiding is. De voorbeschermingsregels gelden voor maximaal anderhalf jaar. Delegatie van het nemen van een voorbereidingsbesluit op grond van artikel 4.14, vijfde lid, van de wet, heeft een praktisch voordeel. Het college kan tegelijk met een besluit over de terinzagelegging van de ontwerpwijziging van het omgevingsplan een voorbereidingsbesluit nemen en zo voorkomen dat er een periode is waarin het ontwerp wel bekend is gemaakt, maar er nog geen beschermende regels gelden. Delegatie is dus zowel efficiënt als effectief.

Het eerdere delegatiebesluit betrof alleen de zogenoemde wijzigingen omgevingsplan voor een gebiedsontwikkeling. Maar ook de op beheer gerichte wijzigingen of wijzigingen die thematisch beleid uitvoeren kunnen regels bevatten die beschermd moeten worden tegen ongewenste ontwikkelingen.

Het komt ook voor dat een voorbereidingsbesluit wenselijk is om een beleidswijziging die de gemeenteraad nog moet vaststellen te vrijwaren van initiatieven die daarmee in strijd zijn. Een dergelijk

geval valt niet onder dit delegatiebesluit. De gemeenteraad zal zelf moeten vaststellen of de beleidswijziging vraagt om de wijziging van het omgevingsplan met voorbeschermingsregels. Een voorbeeld: enige jaren geleden waren er ineens een aantal initiatieven om “flitsbezorging” in winkelpanden te vestigen. Het college heeft de gemeenteraad toen voorgesteld om met een voorbereidingsbesluit dergelijke initiatieven voorlopig te blokkeren, zodat er tijd kwam om de wenselijkheid van die initiatieven te onderzoeken. Er was op dat moment nog geen wijziging van het omgevingsplan in voorbereiding.