

RAADSVOORSTEL

Rv. nr.: RV 23.0081

B en W-besluit d.d.: 05-09-2023

B en W-besluit nr.: 23.0388

* *

Naam programma:

06. Stedelijke ontwikkeling

Onderwerp:

Delegatiebesluit Omgevingsplan Leiden 2023

Aanleiding:

Met de komst van de Omgevingswet worden andere ruimtelijke instrumenten gebruikt dan de ruimtelijke instrumenten die onder het huidige recht bestaan. Zo verandert het instrument bestemmingsplan in het omgevingsplan. Ook verandert de reikwijdte van het Omgevingsplan, nu het Omgevingsplan gaat over de fysieke leefomgeving en niet enkel over een goede ruimtelijke ordening. Dit heeft tot gevolg dat bijvoorbeeld het Register Ecologische Bomen onderdeel wordt van het Omgevingsplan, evenals het aanwijzen, wijzigen en intrekken van gemeentelijke monumenten.

In beginsel is de gemeenteraad het bevoegde orgaan om het Omgevingsplan vast te stellen. Artikel 2.8 van de Omgevingswet biedt echter de mogelijkheid om het college van burgemeester en wethouders delen van het Omgevingsplan te laten vaststellen. De mogelijkheid om de bevoegdheid tot het wijzigen van het Omgevingsplan te delegeren aan het college moet middels een delegatiebesluit. Dit delegatiebesluit bepaalt binnen welke grenzen en onder welke voorwaarden een bevoegdheid kan of moet worden uitgeoefend.

Gelet op het feit dat onder het huidige rechtsstelsel al bepaalde zaken, zoals wijzigingsbevoegdheden in bestemmingsplannen en bevoegdheden die middels de Verordening voor de fysieke leefomgeving Leiden 2020 (voortaan: Verordening fysieke leefomgeving) zijn gedelegeerd aan het college van burgemeester en wethouders en het feit dat er bepaalde wijzigingen noodzakelijk zijn die geen politieke afweging behoeven (zoals spelfouten, reeds verleende omgevingsvergunningen die moeten worden opgenomen in het omgevingsplan en bijvoorbeeld het wijzigen van het omgevingsplan naar aanleiding van veranderde wet- en regelgeving zonder dat er beleidsvrijheid is voor de gemeente), is het wenselijk een delegatiebesluit te nemen. Hiermee wordt de mogelijkheid gecreëerd om voor zaken die reeds bij het college liggen qua bevoegdheid, ook onder de Omgevingswet bij het college te laten.

Doel:

Het nemen van een delegatiebesluit op basis waarvan onder de Omgevingswet delen van het Omgevingsplan gedelegeerd worden aan het college van burgemeester en wethouders.

Kader:

Artikel 156 Gemeentewet;

Afdeling 10.1.2 Algemene wet bestuursrecht;

Artikelen 2.8 en 4.14, vijfde lid Omgevingswet.

Overwegingen:

Met het nieuwe delegatiebesluit wordt ervoor gezorgd dat delen van het Omgevingsplan vastgesteld kunnen worden door het college van burgemeester en wethouders. Het gaat hierbij voor een gedeelte om bevoegdheden die onder het huidige recht al bij het college lagen of al gedelegeerd waren maar waarvoor onder de Omgevingswet een nieuw besluit moet worden genomen. Hiervoor geldt dat het college met dit voorstel bevoegd gezag blijft.

Het andere gedeelte bevat bevoegdheden waarvoor nu de raad het bevoegd gezag is maar waarvoor vanuit een oogpunt van efficiëntere taakverdeling en flexibiliteit voorgesteld wordt om het college bevoegd gezag te maken.

Hieronder volgt een korte was-woordt lijst waarin wordt aangegeven wat met het nemen van het delegatiebesluit verandert.

Was	Wordt/Blijft
Het actualiseren en actueel houden van het Omgevingsplan. Op grond van artikel 3.1, lid 2 Wro dient onder het huidige recht de gemeenteraad elke tien jaar de bestemming van de gronden opnieuw vast te stellen. Hierbij wordt ook rekening gehouden met omgevingsvergunningen die verleend zijn.	Artikel 1, lid 3 Delegatiebesluit <i>'het actualiseren van het omgevingsplan, zoals bedoeld in artikel 4.17 van de Omgevingswet'</i> . Bevoegd gezag wordt het college van burgemeester en wethouders
Wijzigingsbevoegdheden en uitwerkingsverplichtingen die reeds in verscheidene bestemmingsplannen zijn opgenomen. Bevoegd gezag was het college van burgemeester en wethouders.	Artikel 1, lid 4 Delegatiebesluit: <i>'Het wijzigen van het omgevingsplan waarbij voldaan wordt aan de regels van een wijzigingsbevoegdheid of uitwerkingsplicht zoals opgenomen in het ter plaatse van toepassing zijnde tijdelijke omgevingsplan van rechtswege.'</i> Bevoegd gezag blijft het college van burgemeester en wethouders.
Bevoegdheden die in de Verordening fysieke leefomgeving zijn gedelegeerd aan het college. Bevoegd gezag was het college van burgemeester en wethouders.	Artikel 1, lid 7 Delegatiebesluit: <i>'het integreren van (onderdelen uit) gemeentelijke verordeningen, gericht op de fysieke leefomgeving, die beleidsneutraal overgeheveld worden naar het omgevingsplan'</i> . Bevoegd gezag blijft het college van burgemeester en wethouders.
Het opnemen van karakteristieke panden in het bestemmingsplan middels een aanduiding 'karakteristiek'.	Artikel 1, lid 8 Delegatiebesluit: <i>'Het opnemen, wijzigen en opheffen van karakteristieke panden en de bijbehorende regels hierover in het omgevingsplan.'</i>

Bevoegd gezag was de gemeenteraad. Delegatie naar het college was niet mogelijk.	Bevoegd gezag wordt het college van burgemeester en wethouders
Het nemen van een voorbereidingsbesluit (en verklaring van de gemeenteraad dat een bestemmingsplan voor het betreffende gebied wordt voorbereid).	Artikel 2, Delegatiebesluit: <i>'de bevoegdheid tot het nemen van een voorbereidingsbesluit bedoeld in artikel 4.14 Omgevingswet.'</i>
Bevoegd gezag was de gemeenteraad. Delegatie naar het college was niet mogelijk.	Bevoegd gezag wordt het college van burgemeester en wethouders.

Er zijn ook enkele gevallen die onder het huidige recht niet gedelegeerd kunnen worden aan het college van burgemeester en wethouders, maar waarbij onder de Omgevingswet wel de juridische mogelijkheid wordt geboden om het te delegeren aan het college. Dit zijn de volgende zaken:

- het doorvoeren van juridisch-technische of redactionele wijzigingen van het omgevingsplan, waaronder beleidsneutrale wijzigingen van begrippen;
- het wijzigen van het omgevingsplan als gevolg van wet- of regelgeving van andere overheden of jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State;
- het verplicht wijzigen van het omgevingsplan ter uitvoering van een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Hieronder wordt aangegeven wat de voordelen zijn van het delegatiebesluit voor de gemeente en waarom dit passend is binnen de Werkwijzer Bestuur en Omgevingswet d.d. 7 oktober 2021.

Voordelen van het besluit

Het toepassen van het delegatiebesluit biedt diverse voordelen:

- Ontlasten van taken & versnellen: Veel wijzigingen van het omgevingsplan zullen het gevolg zijn van instructies van hogere overheden, de plicht tot het verwerken van vergunningen, het verduidelijken van regels of het verbeteren van fouten in bijvoorbeeld de inventarisatie. In dergelijke gevallen is er geen beleidsvrijheid voor de raad. Als er geen beleidsvrijheid is, bespaart het zowel raad als college veel tijd als de wijziging door het college kan worden uitgevoerd zonder uitgebreid besluitvormingsproces. Dit bevordert ook de doorlooptijd van kleine wijzigingen aanzienlijk.
- Flexibiliteit: Het Omgevingsplan is bedoeld als een dynamisch document dat moet kunnen worden aangepast aan snel veranderende omstandigheden, zoals nieuwe ontwikkelingen, wet- en regelgeving, of maatschappelijke behoeften. Door bevoegdheden te delegeren, kan het college sneller inspelen op deze veranderingen en het Omgevingsplan up-to-date houden.
- Minder risico op ongewenste ontwikkelingen: Het voorbereidingsbesluit is onder de huidige wetgeving nog een aparte planfiguur. Als de Omgevingswet in werking treedt, is het voorbereidingsbesluit onderdeel van het omgevingsplan. Feitelijk worden er dan regels in het omgevingsplan opgenomen die de bestaande situatie bevriezen. Er kunnen dan geen activiteiten meer worden uitgevoerd die de beoogde nieuwe ontwikkelingen in een gebied kunnen benadelen. Als er een voorbereidingsbesluit moet worden genomen, is er vaak tijdsdruk. Delegatie van deze bevoegdheid aan het college maakt snel handelen mogelijk en voorkomt dat er op de valreep nog aanvragen worden ingediend voor ontwikkelingen die niet

meer gewenst worden geacht met het oog op de in voorbereiding zijnde nieuwe regels voor het omgevingsplan.

Het delegatiebesluit past binnen de door u vastgelegde rol van de raad die inhoudt dat de raad door middel van kaderstellend beleid regie op hoofdlijnen voert op het ontwikkelen en beschermen van de fysieke leefomgeving (Werkwijzer Bestuur en Omgevingswet d.d. 7 oktober 2021).

Rechtsbescherming

Als het college een deel van het omgevingsplan op grond van het delegatiebesluit wijzigt, dan kan een belanghebbende tegen die wijziging van het omgevingsplan op dezelfde manier opkomen als tegen de vaststelling van het omgevingsplan door de raad zelf. Dit betekent dat een belanghebbende beroep kan instellen bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Het is niet mogelijk om tegen het delegatiebesluit zelf bestuursrechtelijke rechtsmiddelen aan te wenden.

Rechtsgevolgen

De gemeenteraad kan de gedelegeerde bevoegdheid niet meer zelf uitoefenen. Dat is wettelijk bepaald in artikel 10:17 van de Algemene wet bestuursrecht. Dit betekent dat de bevoegdheid die de raad gedelegeerd heeft aan het college om bepaalde onderdelen van het omgevingsplan vast te stellen, niet meer zelf kan uitoefenen. De raad kan die 'gedelegeerde' onderdelen van het omgevingsplan dus niet meer zelf vaststellen. Alleen het college is daartoe dan nog bevoegd. Indien het college een apart besluit moet nemen vanwege de aard van delegatie, zal het college dit vermelden bij de besluitvorming die aan de raad wordt aangeboden.

Financiën:

N.v.t.

Inspraak/participatie:

Gelet op het feit dat sprake is van een beleidsvoornemen dat uitsluitend of hoofdzakelijk betrekking heeft op interne aangelegenheden van de gemeente, wordt op grond van artikel 3, sub e van de Participatie- en inspraakverordeningen 2019 geen inspraak verleend.

Bijgevoegde informatie:

N.v.t.

RAADSBESLUIT:

De raad van de gemeente Leiden:

Gezien het voorstel van burgemeester en wethouders (Raadsvoorstel RV 23.0081 van 5 september 2023), mede gezien het advies van de commissie Stedelijke Ontwikkeling,

BESLUIT

1. Het delegatiebesluit Omgevingsplan Leiden 2023 vast te stellen, luidende als volgt:

Delegatiebesluit van de raad van de gemeente Leiden houdende regels omtrent delegatie van delen van het Omgevingsplan (Delegatiebesluit Omgevingsplan Leiden 2023)

Dit besluit, gebaseerd op artikelen 2.8, 4.14 lid 5 van de Omgevingswet, Afdeling 10.1.2. (Delegatie) van de Algemene wet bestuursrecht en artikel 147 Gemeentewet, is van toepassing op het delegeren van de vaststelling delen van het Omgevingsplan naar het college van burgemeester en wethouders.

Artikel 1 Delegeren bevoegdheid tot het vaststellen van delen van het omgevingsplan

De gemeenteraad delegeert op grond van artikel 2.8 van de Omgevingswet de bevoegdheid tot vaststelling van delen van het omgevingsplan aan het college van burgemeester en wethouders in de volgende gevallen:

1. het doorvoeren van juridisch-technische of redactionele wijzigingen van het omgevingsplan, die geen beleidsinhoudelijke wijzigingen bevatten;
2. het wijzigen van het omgevingsplan indien dit noodzakelijk is vanwege een instructieregel of instructie van het Rijk of provincie voor zover hier geen beleidsvrijheid bij is toegekend;
3. het actualiseren van het omgevingsplan, zoals bedoeld in artikel 4.17 van de Omgevingswet;
4. het wijzigen van het omgevingsplan waarbij voldaan wordt aan de regels van een wijzigingsbevoegdheid of uitwerkingsplicht zoals opgenomen in het ter plaatse van toepassing zijnde tijdelijke omgevingsplan van rechtswege;
5. het wijzigen van het omgevingsplan voor de gevallen die ook met een buitenplanse omgevingsplanactiviteit zonder bindend adviesrecht van de gemeenteraad, bedoeld in artikel 16.15a, aanhef en onder b en onder 1, Omgevingswet, vergund kunnen worden;
6. het wijzigen van het omgevingsplan ter uitvoering van een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State indien uit de uitspraak volgt dat de motivering dan wel toelichting van het bestemmingsplan aangepast moet worden of nader onderzoek gedaan moet worden;
7. het integreren van (onderdelen uit) gemeentelijke verordeningen, gericht op de fysieke leefomgeving, die beleidsneutraal overgeheveld worden naar het omgevingsplan;

8. Het opnemen, wijzigen en opheffen van karakteristieke panden en de bijbehorende regels hierover in het omgevingsplan;

Artikel 2 Delegeren bevoegdheid tot het nemen van een voorbereidingsbesluit

De gemeenteraad delegeert de bevoegdheid tot het nemen van een voorbereidingsbesluit bedoeld in artikel 4.14 van de Omgevingswet aan het college van burgemeester en wethouders.

Artikel 3 Inwerkingtreding

Dit besluit treedt – na publicatie in het Gemeentebblad – in werking op de dag dat de Omgevingswet in werking treedt.

Artikel 4 Citeertitel

Dit besluit wordt aangehaald als: Delegatiebesluit Omgevingsplan Leiden 2023.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1

Lid 1: Het gaat hier om technische aanpassingen waarbij inhoudelijke besluitvorming niet is vereist. Te denken valt aan typefouten die herstelt dienen te worden. Delegatie van dit onderdeel aan het college ligt hiermee voor de hand.

Zowel het gemeentelijk omgevingsplan, de provinciale Omgevingsverordening als de waterschapsverordening worden via het DSO (Digitaal Stelsel Omgevingswet) voor iedereen digitaal raadpleegbaar. In al deze plannen en verordeningen worden begripsbepalingen opgenomen. Hierbij dient een uniform begrippenapparaat gewaarborgd te worden. Dit kan er toe leiden dat een begripsbepaling aangepast of toegevoegd wordt aan het omgevingsplan. Om een uniform begrippenapparaat te waarborgen is voor landelijk gebruik tevens een stelselcatalogus opgesteld. Indien hierin begripsbepalingen zijn opgenomen die de harmonisatie ten goede komen, kunnen deze ook overgenomen worden in het omgevingsplan. Daarnaast is het mogelijk dat er begripsbepalingen in het omgevingsplan worden toegevoegd of aangepast om de 'leesbaarheid' te verbeteren. Laatstgenoemde categorie bevat ook slechts beleidsneutrale wijzigingen.

- Lid 2: Indien de wet- of regelgeving van hogere overheden zoals de provincie, het hoogheemraadschap of het rijk wijzigt, moeten deze wijzigingen doorgevoerd worden in het omgevingsplan. Deze wijzigingen kennen geen beleidsvrijheid toe aan gemeentes en daarmee is het voordehand liggend dat het college in dit geval delen van het omgevingsplan vaststelt.
- Lid 3: De Omgevingswet bepaalt in artikel 4.17 dat omgevingsvergunningen voor afwijkactiviteiten van het omgevingsplan binnen vijf jaar verwerkt moeten worden in het omgevingsplan. Als na besluitvorming op een aangevraagde omgevingsvergunning nog een besluit genomen moet worden over wijziging van het

omgevingsplan, is sprake van dubbele besluitvorming over hetzelfde onderwerp. De raad stuurt op hoofdlijnen en het vertalen van verleende omgevingsvergunningen is een in beginsel een beleidsneutrale handeling. Daarom leent deze bevoegdheid zich goed voor delegatie.

- Lid 4: Zodra de Omgevingswet in werking treedt, worden de huidige bestemmingsplannen omgezet tot één omgevingsplan (van rechtswege). In het omgevingsplan is echter geen instrument om bevoegdheden tot het wijzigen van het omgevingsplan te delegeren aan het college. Om nog wel van de mogelijkheid gebruik te kunnen maken van het meest recent door de gemeenteraad vastgestelde bestemmingsplannen waarin een wijzigingsbevoegdheid of uitwerkingsplicht is opgenomen, is dit artikel opgenomen in het delegatiebesluit.
- Lid 5: Ontwikkelingen die niet passen binnen een omgevingsplan kunnen mogelijk gemaakt worden met een omgevingsvergunning in afwijking van het omgevingsplan (buitenplanse opa) of middels het wijzigen van het omgevingsplan. Indien een aanvraag omgevingsvergunning niet past binnen het omgevingsplan, maar wel een gewenste ontwikkeling betreft, kan derhalve gekeken worden welke van deze twee methodes toegepast wordt. Het verlenen van een buitenplanse opa is een bevoegdheid van het college. In de reeds vastgestelde beleidsregels houdende het adviesrecht voor de gemeenteraad ten behoeve van buitenplanse omgevingsplanactiviteiten heeft de gemeenteraad categorieën van gevallen aangewezen waarbij een bindend advies wordt uitgebracht aan het college. Indien een situatie niet op deze lijst staat, beslist het college. In die situaties ligt het voor de hand dat, bij de keuze om voor een aanvraag omgevingsvergunning het omgevingsplan te wijzigen, de vaststelling hiervan gedelegeerd wordt aan het college. Dit vanwege het feit dat de raad ook de buitenplanse omgevingsplanactiviteit niet toegezonden zou krijgen voor adviesrecht.
- Lid 6: Tegen het vaststellen van het Omgevingsplan staat beroep open bij de Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State. In sommige gevallen dient na een gegrond beroep het omgevingsplan te worden aangepast in lijn met de uitspraak van de Raad van State. Voor zover dit beleidsneutrale wijzigingen zijn, is het college bevoegd. Beleidsneutrale wijzigingen zien dan op gevallen waarin het Omgevingsplan (regels en verbeelding) op zichzelf niet aangepast hoeft te worden, maar wanneer er bijvoorbeeld een motiveringsgebrek kleeft aan het Omgevingsplan en dit hersteld dient te worden.
- Lid 7: De Omgevingswet bevat voor de gemeenteraad de verplichting om voor het gehele gemeentelijk grondgebied één omgevingsplan vast te stellen waarin regels over de fysieke leefomgeving zijn opgenomen. Deze verplichting geldt ook voor bepaalde regels over de fysieke leefomgeving die in gemeentelijke verordeningen zijn gesteld. Bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet blijven deze verordeningen gelden naast het omgevingsplan. Gemeenten moeten in de overgangsperiode deze verordeningen opnemen in het omgevingsplan. Aangezien deze verordeningen destijds al door de raad zijn vastgesteld, heeft inhoudelijke afweging al plaatsgevonden. De beleidsneutrale doorvertaling van de regels uit de verordeningen naar het omgevingsplan betreft puur de uitvoering en kan door het college gebeuren. Indien sprake is van een inhoudelijke beleidswijziging, blijft de raad bevoegd.

- Lid 8: Karakteristieke panden kunnen onder de huidige regelgeving alleen in het bestemmingsplan worden opgenomen. Het doel van het opnemen van een karakteristiek pand in het bestemmingsplan (en nu in het Omgevingsplan) is het behoud van het beeld van het pand en de beeldkwaliteit van de omgeving. Van belang zijn de hoofdvorm, gevel-of dakvlakindeling, gevel-of dakvlakdetaillering en materiaaluitdrukking van het pand. Anders dan bij monumenten is het interieur niet beschermd en is het behoud van authentieke materialen niet noodzakelijk.

Een karakteristieke pand kan ook een pand zijn met bouwhistorische waarden, voor zover aangeduid met 'bouwhistorisch pand'. Het doel van het opnemen van bouwhistorische panden in het Omgevingsplan is om belangrijke bouwhistorische waarden te beschermen en te voorkomen dat, in geval van verwijdering, dit zonder deugdelijke documentatie geschiedt. Hiermee zou een belangrijke kennisbron over de ontwikkelingsgeschiedenis van de gebouwde stad ongezien kunnen worden vernietigd. De bescherming van deze panden richt zich op de bouwkundige onderdelen van het pand (zowel in- als extern), zoals bijvoorbeeld wanden, trappen, balklagen, kelders en kappen. Niet zozeer het behoud van deze onderdelen is het uitgangspunt maar de documentatie daarvan.

De gevolgen van het opnemen in het Omgevingsplan van een karakteristiek pand zijn voor een eigenaar dan ook minder groot dan bij het aanwijzen van een gemeentelijk monument onder de Verordening voor de fysieke leefomgeving Leiden 2020. Ook kunnen meer wijzigingen aan het pand zonder omgevingsvergunning worden uitgevoerd. Bij monumenten is bij wijzigingen, met uitzondering van normaal onderhoud, een omgevingsvergunning vereist.

De bevoegdheid tot het aanwijzen van monumenten is van oudsher de bevoegdheid van het college. Voor het kunnen uitvoeren van een flexibel cultuurhistorisch beleid is het wenselijk ook de bevoegdheid tot het opnemen van karakteristieke panden in het Omgevingsplan en daarbij horende kaart(contouren) aan het college te delegeren.

Artikel 2

Een voorbereidingsbesluit is een verklaring dat een bestemmingsplan voor het betreffende gebied wordt voorbereid. Met dit besluit wordt een voorbereidingsbescherming beoogd, waarmee een aanhoudingsplicht geldt voor bouw- en aanlegactiviteiten. Dit betekent dat bouwvergunningen die passen binnen het van kracht zijnde bestemmingsplan toch nog niet mogen worden verleend. Het voorbereidingsbesluit is onder de huidige wetgeving nog een aparte planfiguur. Als de Omgevingswet in werking treedt, is het voorbereidingsbesluit onderdeel van het omgevingsplan. Feitelijk worden er dan regels in het omgevingsplan opgenomen die de bestaande situatie bevriezen. Er kunnen dan geen activiteiten meer worden uitgevoerd die de beoogde nieuwe ontwikkelingen in een gebied kunnen benadelen. Denk daarbij aan het maximaal benutten van de planologische ruimte voor bedrijvigheid op een locatie waar juist een transformatie naar woningbouw is voorzien. Een voorbereidingsbesluit wordt niet vaak genomen. Als dat wel aan de orde is, dan is er vaak tijdsdruk en in sommige gevallen zelfs een noodzaak om pas het nemen van het voorbereidingsbesluit het besluit openbaar te maken. Delegatie van deze bevoegdheid aan het college maakt snel handelen mogelijk en voorkomt dat er op de valreep nog aanvragen worden ingediend voor ontwikkelingen die niet meer gewenst worden geacht met het oog op de in voorbereiding zijnde nieuwe regels voor het omgevingsplan.

Artikel 3

Met dit artikel is gewaarborgd dat het delegatiebesluit Omgevingsplan ingaat wanneer de Omgevingswet in werking treedt. Het eerder in werking laten treden van dit besluit is niet mogelijk omdat de bevoegdheden voor delegatie van het Omgevingsplan pas na inwerkingtreding van deze wet mogelijk zijn.

Artikel 4

De formele titel van het besluit zal zijn: 'Delegatiebesluit Omgevingsplan Leiden 2023'

Gedaan in de openbare raadsvergadering van ... 2023,

de plaatsvervangend griffier,

de voorzitter,

mw. A.M. Slink

drs. P.A.C.M. van der Velden