

Voorstel aan de raad

Nummer: 25.161

Portefeuille: P. van Dijk
Programma: 8 Volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en stedelijke vernieuwing
Taakveld: 8.1 Ruimtelijke ordening

Onderwerp: Delegatiebesluit Omgevingsplan gemeente Lelystad

Voorgesteld besluit

Het Delegatiebesluit Omgevingsplan gemeente Lelystad vast te stellen en daarmee:

1. De bevoegdheid voor het wijzigen van het Omgevingsplan gemeente Lelystad te delegeren aan het college als de wijziging gaat over:
 - a. het in overeenstemming brengen van het omgevingsplan met onherroepelijk geworden omgevingsvergunningen, die zijn verleend in afwijking van het omgevingsplan;
 - b. het actualiseren van het omgevingsplan aan veranderende wet- en regelgeving, geldende instructieregels en beleidsnormen voor zover hier geen beleidsvrijheid meer is toegekend;
 - c. het herstellen van technische en redactionele fouten of onvolkomenheden;
 - d. bepalingen, die voor opname in het omgevingsplan krachtens gemeentelijke verordening door het college werden vastgesteld (nadere regels);
 - e. het wijzigen van bepalingen in het omgevingsplan, welke reeds door de gemeenteraad zijn vastgesteld en onherroepelijk zijn geworden, waarbij het aangenomen besluit inhoudelijk niet wijzigt;
 - f. activiteiten op locaties waarop geen van de voorwaarden uit het besluit van de gemeenteraad van 14 juni 2022 of nadien gewijzigd, betreffende het adviesrecht op grond van artikel 16.15a, onder b., van de Omgevingswet, van toepassing zijn;
 - g. de juridische uitwerking en verankering van een bij wet verplicht gesteld programma in het omgevingsplan; of
 - h. het wijzigen van de bodemfunctie locatie contouren in het omgevingsplan.
2. De bevoegdheid tot het kennisgeven van een voornemen tot het vaststellen van een omgevingsplan, zoals bedoeld in artikel 16.29 van de Omgevingswet, aan het college te delegeren.
3. Het college de raad jaarlijks te informeren over de toepassing van deze gedelegeerde bevoegdheden ten aanzien van het wijzigen van het omgevingsplan, zoals opgenomen onder punt 1..
4. Het college de raad te informeren via een informatienota voor het uitzetten van een kennisgeving als bedoeld onder punt 2..

Urgentie Raad

Geen urgentie: Er is geen datum waarvoor dit besloten moet zijn door de raad. Voorstel kan in reguliere procedure.

Voorgaande besluitvorming

- Het besluit van de gemeenteraad van 14 juni 2022: Besluit van de gemeenteraad van Lelystad houdende aanwijzing van gevallen waarbij de raad gelegenheid krijgt gebruik te maken van zijn adviesrecht als bedoeld in de Omgevingswet (Adviesrecht gemeenteraad o.g.v. 16.15a, onder b Omgevingswet).

Inleiding

Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet op 1 januari 2024 is er een nieuw wettelijk systeem met nieuwe omgevingsdocumenten geïntroduceerd. De gemeente heeft onder de Omgevingswet één omgevingsplan, genaamd 'Omgevingsplan gemeente Lelystad', welke de gemeente continu kan wijzigen in het belang van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. De bevoegdheid tot het wijzigen van het omgevingsplan ligt primair bij de gemeenteraad. Op grond van artikel 2.8 van de Omgevingswet kan de gemeenteraad de bevoegdheid tot het wijzigen van delen van het omgevingsplan delegeren aan het college.

Met dit besluit wordt aan de gemeenteraad gevraagd om categorieën van wijzigingen aan te wijzen, welke het college in delegatie mag doorvoeren in het omgevingsplan. De categorieën die worden voorgedragen zien op wijzigingen die bij recht moeten plaatsvinden (1.a en 1.b), wijzigingen die reeds toevertrouwd zijn aan het college of al vastgesteld zijn door de gemeenteraad (1.d, 1.e, 1.f en 1.g) en snelle aanpassing vragen (1.c).

Tevens wordt met dit besluit gevraagd het kennisgeven van een voornemen tot het vaststellen van een omgevingsplan aan het college te delegeren.

Argumenten

1. De bevoegdheid voor het wijzigen van het Omgevingsplan gemeente Lelystad te delegeren aan het college als de wijziging gaat over:

1.1 de gemeenteraad is bevoegd om het vaststellen van het omgevingsplan te delegeren aan het college.

Op grond van artikel 2.8 van de Omgevingswet kan de gemeenteraad de bevoegdheid tot het wijzigen van het omgevingsplan delegeren.

1.2 de delegatie past bij de verdeling van bevoegdheden tussen de bestuursorganen.

Met de Omgevingswet heeft de wetgever een duidelijke visie gecodificeerd ten aanzien van de verdeling van bevoegdheden tussen overheden en tussen bestuursorganen onderling, waarbij het richtinggevende/ sturende mandaat primair bij de volksvertegenwoordiging is gelegd en de uitwerking en uitvoering bij het bestuur op alle overheidsniveaus. Op lokaal niveau zijn dit de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders. Omdat de grens tussen sturing ten opzichte van uitwerking en uitvoering niet altijd eenduidig is, heeft de wetgever de bevoegdheid tot het delegeren van delen van het omgevingsplan aan de gemeenteraad gegeven. Het college stelt voor om gebruik te maken van deze bevoegdheid bij de voorgestelde categorieën. Hieronder wordt per categorie aangegeven waarom het gelet op de beoogde verdeling van bevoegdheden passend is om de categorie te delegeren aan het college.

a. het in overeenstemming brengen van het omgevingsplan met onherroepelijk geworden omgevingsvergunningen, die zijn verleend in afwijking van het omgevingsplan.

Op grond van artikel 4.17 van de Omgevingswet zijn gemeentes verplicht om onherroepelijk geworden omgevingsvergunningen voor de zogenaamde buitenplanse

omgevingsplanactiviteiten (omgevingsplanactiviteiten, die afwijken van de inhoud van het omgevingsplan) op te nemen in het omgevingsplan. Aangezien het beoordelingsmoment van deze omgevingsvergunningen reeds heeft plaatsgevonden bij vergunningverlening, waarbij de gemeenteraad mogelijk door middel van haar adviesrecht op grond van artikel 16.15a, onder b, van de Omgevingswet, reeds geadviseerd heeft, vindt er bij opname in het omgevingsplan geen inhoudelijke afweging plaats. Om deze reden zou delegatie aan het college logisch zijn, omdat dit de verwerking van oude besluiten betreft.

b. het actualiseren van het omgevingsplan aan veranderende wet- en regelgeving, geldende instructieregels en beleidsnormen voor zover hier geen beleidsvrijheid meer is toegekend;

Wet- en regelgeving en normen uit beleidsstukken wijzigen regelmatig. Dit komt door wijzigingen in inzicht, normstellingen, meetmethoden, naamgeving, vervallen van wetgeving, etc. Dit kan ertoe leiden dat deze referenties en verwijzingen (naar wetgeving) die in het omgevingsplan zijn opgenomen, aangepast moet worden. Ook gaat het om gewijzigde wet- en regelgeving van hogerhand, waar we geen invloed op hebben en geen beleidsvrijheid meer is toegekend. Denk bijvoorbeeld aan de wijziging van gebieden met archeologische waarden, omdat het archeologisch beleid is aangepast. Ook op informatie rondom de bodemkwaliteit is het wenselijk snel het omgevingsplan hierop aan te passen in het belang van de veiligheid en gezondheid van de gebruikers.

Een andere variant waarvoor dit geldt zijn instructieregels. In afdeling 2.5 (Instructieregels en instructies) van de Omgevingswet is de bevoegdheid opgenomen voor de Provincie en de Rijksoverheid om onder andere instructieregels op te nemen, welke de lagere overheden moeten volgen. In onder andere het Besluit kwaliteit leefomgeving (hoofdstuk 5) en de Omgevingsverordening provincie Flevoland zijn instructieregels opgenomen waar de gemeente zich aan moet houden en moet opnemen in het omgevingsplan. Aangezien instructieregels gevolgd dienen te worden, is er geen inhoudelijke beoordeling nodig van de omgevingsplanwijziging die de instructieregels verankert in het omgevingsplan. Om deze reden zou delegatie van deze categorie aan het college logisch zijn, omdat het hier gaat om wijzigingen zonder beleidsvrijheid, welke door middel van delegatie sneller door de besluitvorming kunnen.

c. het herstellen van technische en redactionele fouten of onvolkomenheden.

Het opbouwen van het omgevingsplan is een nieuwe techniek, waarbij verschillende aspecten bij elkaar komen. Naast de juridische tekst van het omgevingsplan, vormen ruimtelijke en activiteit annotaties een onlosmakelijk onderdeel van een omgevingsplan. Door de complexiteit van het omgevingsplan is het mogelijk dat dit leidt tot onbedoelde gevolgen door fouten in de techniek of redactionele onvolkomenheden. Om snel te kunnen reageren op onbedoelde gevolgen van wijzigingen is het wenselijk om het college bevoegd te verklaren om wijzigingen door te voeren om deze tekortkomingen te herstellen. Hierbij gaat het niet om het wijzigen van de bedoelde inhoud van de oorspronkelijke wijziging.

d. bepalingen, welke voor opname in het omgevingsplan krachtens gemeentelijke verordening door het college werden vastgesteld (nadere regels).

Voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet was het heel gebruikelijk om in gemeentelijke verordeningen ruimte te geven aan het college om verdere invulling te geven aan hetgeen bepaald is in de verordening, de zogenaamde 'nadere regels'. Voorbeelden hiervan zijn onder andere te vinden in de Verordening fysieke leefomgeving 2021, zie bijvoorbeeld artikel 2.1, derde lid, waarin het college de bevoegdheid krijgt om nadere regels op te stellen over het plaatsen van specifieke voorwerpen op of aan de weg. Onder de Omgevingswet is het niet toegestaan om vanuit het omgevingsplan wederom het opstellen van nadere regels toe te staan aan het college. Dit zal altijd geborgd moeten zijn in een delegatiebesluit van de gemeenteraad. In dit delegatiebesluit wordt, met het oog op de transitie van de gemeentelijke verordeningen naar het omgevingsplan, voorgesteld om die onderwerpen die vanuit gemeentelijke verordeningen reeds de mogelijkheid bieden aan het college om nadere regels op te stellen, dit in de toekomst te behouden. Dit houdt in dat

hetgeen wat nu onder nadere regels is gesteld, bij opname in het omgevingsplan, onder de bevoegdheid van het college blijft om te wijzigen.

- e. het wijzigen van bepalingen in het omgevingsplan, welke reeds door de gemeenteraad zijn vastgesteld en onherroepelijk zijn geworden, waarbij hetgeen dat besloten was door de raad inhoudelijk niet wijzigt.*

De komende jaren is het omgevingsplan nog in opbouw en zal deze voortdurend doorontwikkeld worden. Hierdoor kan het voorkomen dat bepaalde verwijzingen, taalgebruik of plaatsing van regels in het omgevingsplan enigszins kan worden aangepast. Deze categorie ziet op dergelijke structurele aanpassingen. Een voorbeeld hiervan is bijvoorbeeld te vinden in hoofdstuk 3 van het omgevingsplan. Om te voorkomen dat lopende (bouw)projecten zich continu aan moeten passen aan veranderingen in het omgevingsplan, is ervoor gekozen om één hoofdstuk te reserveren voor projecten (hoofdstuk 3 van het Omgevingsplan gemeente Lelystad). In dit hoofdstuk wordt voorrang gegeven aan de bepalingen van dat hoofdstuk ten opzichte van de hoofdstructuur van het omgevingsplan, waarin wij de transitie vormgeven. Op deze wijze kunnen projecten in hoofdstuk 3 van het omgevingsplan door de tijd heen gewoon doorgang vinden zonder belemmerd te worden door de ontwikkeling van het omgevingsplan. Deze categorie ziet onder andere op wijzigingen van het omgevingsplan waarmee afgeronde projecten worden overgezet in de hoofdstructuur van het omgevingsplan. Hiermee worden artikelen rondom het project in lijn gebracht met de standaardbepalingen in het omgevingsplan. Op deze wijze blijft hoofdstuk 3 gereserveerd voor nieuwe ontwikkelingen in de stad. Het delegeren van deze categorie is daarmee wenselijk omdat de gemeenteraad reeds bij de vaststelling van een eerdere wijziging van het omgevingsplan voor bijvoorbeeld een project, geoordeeld heeft over het project. De verschuiving van de inhoud van hoofdstuk 3 naar de hoofdstructuur is daarmee niets anders dan een technische verschuiving. De voorwaarde hierbij is wel dat de inhoud niet wijzigt.

- f. activiteiten op locaties waarop geen van de voorwaarden uit het besluit van de gemeenteraad van 14 juni 2022 of nadien gewijzigd, betreffende het adviesrecht op grond van artikel 16.15a, onder b., van de Omgevingswet, van toepassing zijn.*

De gemeenteraad heeft op 14 juni 2022 een lijst van voorwaarden ten aanzien van buitenplanse omgevingsplanactiviteiten aangewezen, waarbij het bindende adviesrecht op grond van artikel 16.15a, onder b, van de Omgevingswet van toepassing is. Wanneer de voorwaarden niet van toepassing zijn, heeft het college het vertrouwen van de gemeenteraad om zonder nader advies te besluiten over vergunningaanvragen. Aangezien initiatiefnemers vaak kunnen kiezen tussen het aanvragen van een buitenplanse omgevingsplanactiviteit of een wijziging van het omgevingsplan, is het in lijn met het besluit van 14 juni 2022 om omgevingsplanwijzigingen, die niet vallen onder één van de voorwaarden voor toepassing van artikel 16.15a, onder b., van de Omgevingswet, ook te delegeren aan het college. Dit leidt tot eenduidigheid in de afhandeling van procedures in de gemeente en geeft initiatiefnemers twee vergelijkbare opties om vorm te geven aan de door hen gewenste ontwikkeling.

- g. de juridische uitwerking en verankering van een bij wet verplicht gesteld programma.*

Naast het omgevingsplan kent de Omgevingswet ook een programma. Een programma vormt een beleidsuitwerking vanuit de Omgevingsvisie om te concretiseren op welke wijze de gemeente tot een bepaald doel wil komen. Het programma als middel is een bevoegdheid van het college van burgemeester en wethouders. Vanuit de Omgevingswet kunnen er ook programma's verplicht gesteld worden. Op dit moment betreft dit een programma omtrent omgevingslawaaï op basis van de EU-richtlijn omgevingslawaaï (RICHTLIJN 2002/49/EG VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD van 25 juni 2002), opgenomen in artikel 3.6, eerste lid, Omgevingswet. Daarnaast is er wet- en regelgeving in de maak (naar verwachting treedt deze in werking op 1 juli 2025) om een verplicht warmteprogramma hieraan toe te voegen.

Voor het uitvoeren van deze verplichte programma's kan het nodig zijn dat hiervoor bepalingen worden opgenomen in het omgevingsplan. Dit gaat om de aanwijzing van het programma in het omgevingsplan en bepalingen waarmee het gebruik van het programma als kader wordt opgelegd ten aanzien van relevante activiteiten of ontwikkelingen. Aangezien de wetgever via het verplichte programma al sturing geeft en enkel de uitwerking en uitvoering overlaat aan het lokale bestuur, is het passend om het college, die een verplicht programma heeft opgesteld in samenspraak met de gemeenteraad, in staat te stellen om de juridische codificatie van het programma door te voeren, zodat het college penvoerder is voor het gehele proces.

2. De bevoegdheid tot het kennisgeven van een voornemen tot het vaststellen van een omgevingsplan, zoals bedoeld in artikel 16.29 van de Omgevingswet, aan het college te delegeren

2.1 uit oogpunt van efficiency en ter voorkoming van bestuurlijke drukte het aanbeveling verdient om de bevoegdheid aan het college te delegeren.

De gemeente moet in het officiële publicatieblad een kennisgeving plaatsen dat zij voornemens is om een wijziging van het omgevingsplan vast te stellen (art. 16.29 Ow). Dat is een bevoegdheid van de raad. Doel van deze kennisgeving is dat aangegeven wordt waar de aangekondigde wijziging over zal gaan en hoe mensen hierbij betrokken worden. Uit oogpunt van efficiency en ter voorkoming van bestuurlijke drukte verdient het aanbeveling de bevoegdheid om kennis te geven van het voornemen een omgevingsplan vast te stellen te delegeren aan het college van burgemeester en wethouders.

2.2 de delegatie past binnen de afspraken zoals die zijn gemaakt omtrent de wijzigingsprocedure.

De kennisgeving van het voornemen, zoals opgenomen in artikel 16.29 van de Omgevingswet, is het startpunt van het ontwikkeltraject van een wijziging van het omgevingsplan (zie weergave van traject hieronder). In deze kennisgeving staat algemene informatie over waar de aangekondigde wijziging over zal gaan, waarbij te denken valt aan thema, locatie en type wijziging en hoe mensen hierbij betrokken worden. Deze kennisgeving is niet nieuw, maar in de Omgevingswet wel sterker verankerd, waarmee deze specifiek gedelegeerd moeten worden.

Wijzigingstraject omgevingsplan weergave				
Kennisgeving voornemen	Vormgevingsfase	Conceptfase	Ontwerpfase	Vaststellingfase
	Onderzoek, overleg, participatie	Overleg met ketenpartners	Ter inzagelegging	Vaststelling door raad

Bij de raadsvergadering van 27 juni 2023 heeft de raad ingestemd met een werkwijze, waarbij de raad, wanneer het college besluit over het opstarten van het formele overleg met medeoverheden en overlegpartners (hierboven aangegeven als conceptfase), een informatienota vroegtijdige betrokkenheid ontvangt (RB 2023, 131). Met deze werkwijze is het logisch dat het college de kennisgeving voornemen doet uitgaan.

3. Het college de raad jaarlijks te informeren over de toepassing van deze gedelegeerde bevoegdheden ten aanzien van het wijzigen van het omgevingsplan.

3.1 de gemeenteraad is primair bevoegd gezag voor wijzigingen van het omgevingsplan.

Aangezien de gemeenteraad primair bevoegd is om wijzigingen van het omgevingsplan door te voeren, is het logisch dat het college de gemeenteraad informeert over de toepassing van de aan het college toevertrouwde bevoegdheden. Dit geeft de gemeenteraad ook de mogelijkheid om te bekijken of de raad wijzigingen wil aanbrengen in het vastgestelde delegatiebesluit.

4. Het college de raad te informeren via een informatienota voor het uitzetten van een kennisgeving voornemen.

4.1 de gemeenteraad is primair bevoegd gezag en hoort geïnformeerd te worden.

Het wijzigen van het omgevingsplan is een bevoegdheid van de gemeenteraad. Het voornemen is het startschot voor het ontwikkeltraject van een wijziging op het omgevingsplan en daarmee is het logisch dat de gemeenteraad geïnformeerd wordt wanneer een dergelijke kennisgeving gepubliceerd gaat worden.

Kanttekeningen

1.1 Delegatie is geen verplichting.

Met het delegeren van bevoegdheden krijgt de raad niet meer alle wijzigingen van het Omgevingsplan gemeente Lelystad ter besluitvorming te zien. Het is echter wel wenselijk met het oog op het versnellen en vereenvoudigen van wijzigingen. De categorieën zoals opgenomen in het voorstel voor dit besluit zien op beperkte wijzigingen, wijzigingen in lijn met huidige praktijk of wijzigingen van niet inhoudelijke aard, waarmee de sturende functie van de gemeenteraad in de lokale regelgeving gewaarborgd is.

Financiën

-

Vervolg

Het delegatiebesluit omgevingsplan zal na vaststelling door de gemeenteraad op de wettelijk voorgeschreven wijze gepubliceerd worden in het digitale gemeentebblad.

Bijlagen

- Delegatiebesluit Omgevingsplan gemeente Lelystad

Lelystad, 1 april 2026

Het college van de gemeente Lelystad,

de secretaris,
A.N. van den Bergh

**Dit voorstel is digitaal vastgesteld en ondertekend*