Overdrachtsdocument Omgevingswet nieuwe gemeenteraad

Inleiding

De gemeente Kerkrade is sinds 2017 bezig met de voorbereidingen voor de implementatie van de Omgevingswet (hierna Ow). In 2017 was de aanpak rondom de Ow ambitieus, het benodigde budget en de capaciteit voor het hoge ambitieniveau ontbrak. Om deze reden is er in 2019 een gewijzigde aanpak voor de implementatie van de Ow toegepast. De insteek hierbij is om juridisch en digitaal klaar te zijn voordat de wet daadwerkelijk in werking treedt. Om juridisch en digitaal klaar te zijn voor de wet dienen een aantal raadsbesluiten genomen te worden, mede hierdoor en dankzij het Rekenkamercommissie (Rkc) rapport is gestart met de raadswerkgroep Ow. Voor deze raadswerkgroep is eerder al een plan van aanpak opgesteld, hier wordt ingegaan op de conclusies uit het Rkc rapport, de noodzakelijke besluiten, werkzaamheden en de werkwijze.

Op 9 december 2019 heeft er een eerste denktank plaatsgevonden rondom de Ow, vervolgens is het rapport van de Rkc afgerond en vastgesteld op 1 juli 2020. Een van de adviezen uit het rapport was om de denktank om te zetten naar een raadswerkgroep. Deze werkgroep is geformeerd, op 30 september 2020 is een inleidende presentatie aan de raad gegeven over de Ow en op 15 oktober 2020 is de werkgroep voor het eerst digitaal samengekomen. Tijdens de eerste bijeenkomst op 15 oktober hebben deelnemers hun wensen uitgesproken over wat er in het plan van aanpak dient te landen waarin de activiteiten van de gemeenteraad staan beschreven. Naar aanleiding van het Rkc rapport en de eerste raadswerkgroep, is een concept plan van aanpak opgesteld. Dit plan van aanpak beschrijft de werkzaamheden en route om te komen een succesvolle inwerkingtreding per 1 januari 2022, de wet is echter wederom uitgesteld tot (voorlopig) 1 juli 2023. De raadswerkroep wordt vooral ingezet als klankbordgroep bij de voorbereiding van Ow gerelateerde raadsbesluiten en om kennis te vergaren over de Ow. Tot zover zijn de ervaringen rondom de raadswerkgroep Ow positief en zijn er al grote voorbereidende stappen gezet.

Door de gemeenteraadsverkiezingen heeft de werkgroep voor een korte periode stilgelegen. Het is belangrijk om te benadrukken dat het ‘echte werk’ pas begint zodra de wet in werking treedt. Een voorbeeld hiervan is het opstellen van de Omgevingsvisie, de raadswerkgroep gaat hier een belangrijke actieve rol in vervullen. Voorbereidend op de Omgevingsvisie wordt er al sectoraal beleid behandeld in de raadswerkgroep. In de laatste raadswerkgroep voor de gemeenteraadsverkiezingen is hier een start mee gemaakt, namelijk aan de hand van het mobiliteitsplan. Diverse beleidsstukken die momenteel in ontwikkeling zijn, en onderdeel worden van de toekomstige Omgevingsvisie zullen besproken worden, denk aan het nieuwe woonbeleid, de Transitievisie Warmte 2.0 en de regionale klimaatadaptatiestrategie.

De Omgevingswet in een notendop

De Omgevingswet: een nieuwe wet op het gebied van de fysieke leefomgeving. Deze wet voegt een groot aantal huidige wetten samen en beoogt een eenvoudiger en beter omgevingsrecht. Voorgaande jaren waren vooral bedoeld om te oefenen en om de gemeente voor te bereiden op de minimale eisen van de wet, het zesde uitstel van de wet betekent een voorlopige inwerkingtreding op 01-07-2023. De wet is inmiddels door de Tweede Kamer, de wet moet echter ook nog door de Eerste Kamer. Tot zover was vooral het Digitale Stelsel Omgevingswet (DSO) een groot struikelblok.

De wet brengt een aantal grote veranderingen met zich mee die verder gaan dan alleen de vernieuwing van de huidige planologische instrumenten en het huidige beleid. Er komen drie nieuwe kerninstrumenten die van belang zijn voor de gemeente: de Omgevingsvisie (vervanger van de huidige structuurvisie), het Omgevingsplan (vervanger van huidige bestemmingsplannen en

beheersverordeningen) en het programma (een programmatische uitwerking van de Omgevingsvisie). De wet beoogt een aantal verbeterdoelen zoals integraal werken, een gebiedsgerichte benadering, verbinding tussen het fysieke en sociale domein, zaakgericht werken, meer lokale afwegingsruimte, in samenwerking met de omgeving (burgerparticipatie) en ketenpartners, transparante regelgeving en met als hoofddoel "*Het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving".* De Ow is een grote verandering voor overheden maar ook voor bedrijven, burgers en raadsleden.

Het onderstaande schema geeft de rollen van de gemeenteraad, college van B&W en de samenleving weer. Het schema laat zien welke kerninstrumenten in verbinding zijn met welke rol en partij. De dikgedrukte woorden geven de verschillende rollen weer.

Gemeenteraad	College van B&W	Samenleving
Beleid vormen Omgevingsvisie	**Beleid concretiseren** Programma's gericht op bepaalde thema's, gebieden of doelgroepen	**Participeren** Actieve en vroegtijdige participatie bij de Omgevingsvisie (maar ook andere kerninstrumenten)
Kaders stellen Omgevingsplan Begroting	**Besturen/uitvoeren** Omgevingsvergunning Delegatie Omgevingsplan	**Initiatief nemen** Denk aan het indienen van een omgevingsvergunning
Controleren	**Monitoren en verantwoorden**	**Naleven**

Om het overdrachtsdocument beknopt te houden, wordt er voor de algemene inhoud van de Ow verwezen naar een Powerpoint presentatie, zie hiervoor de bijlagen. De presentatie zal ook worden gepresenteerd in de eerste raadswerkgroep na de gemeenteraadsverkiezingen en een in brede raadsinformatieavond.

Minimale eisen

Zoals eerder vermeld is het voor de inwerkingtreding van de wet van belang dat de gemeente juridisch en digitaal klaar is. Om dit doel te bereiken dient de gemeenteraad te beslissen over een aantal besluiten. Het schema op de volgende pagina geeft aan welke besluiten inmiddels genomen zijn en welke besluiten voor 01-01-2023 nog genomen dienen te worden. Daarna volgt een beknopte beschrijving van de verschillende besluiten. Voor een uitgebreide beschrijving van de afzonderlijke besluiten wordt verwezen naar het eerder opgestelde plan van aanpak voor de raadswerkgroep Ow: "Omgevingswet, Plan van Aanpak voor de raad".

	2021				2022				2023			
Tijdspad raadswerkgroep Ow	***Q1***	***Q2***	***Q3***	***Q4***	***Q1***	***Q2***	***Q3***	***Q4***	***Q1***	***Q2***	***Q3***	***Q4***
~~Omgevingsvisie/Pilot Noord~~												
~~Aanpak omgevingsvisie~~												
~~Omgevingsplan/Pilot Noord~~												
~~Omgang regels uit de bruidsschat~~												
~~Opbouw en inhoud van een omgevingsplan~~												
~~Transitiefase van het nieuw gemeente-dekkend omgevingsplan~~												
~~Delegatiebesluit over het vaststellen delen omgevingsplan~~												
~~Verordening fysieke leefomgeving~~												
Omgevingsprogramma												
Wettelijk verplicht programma: actieplan geluid Vaststelling vóór 2024												
Omgevingsvergunning												
Aanpassen legesverordening												
~~Adviesrecht raad bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten~~												
~~Instellen gemeentelijke adviescommissie monumenten en ruimtelijke kwaliteit~~												
Aanpassen toezicht- en handhavingsbeleid & Verordening VTH (inclusief impact Wkb)												
Participatie												
Participatiebeleid en aanpassen inspraakverordening naar participatieverordening												
~~Verplichte participatie bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten~~												
Overig												
~~Procedureverordening nadeelcompensatie~~												
Mandaatregeling loopt via college												

Voorlopige inwerkingtreding Omgevingswet 01-07-2023

Blauw = voorbereiding op besluitvorming (brede invulling in overleg met werkgroep, op basis van informatiebehoefte)

Groen = besluitvorming (werkgroep (voorbereiding) – raadscommissie (advies) – gemeenteraad (besluitvorming))

Genomen besluiten

1. Aanpak Omgevingsvisie. Voor 01-01-2025 dienen gemeenten een vastgestelde Omgevingsvisie te hebben. Er is eerder al gebiedsgericht geoefend met een stukje Omgevingsvisie en Omgevingsplan, door middel van de Pilot Kerkrade-Noord. Daarnaast wordt er op Parkstad niveau een regionaal afstemmingskader opgesteld, beide documenten dienen als bouwsteen voor de Omgevingsvisie van Kerkrade. Recent is er ook een plan van aanpak voor de gemeentelijke Omgevingsvisie opgesteld, hierin wordt beschreven hoe we als gemeente aan de slag gaan met de Omgevingsvisie en wat grofweg de planning is. Voor september dient de aanbestedingsprocedure afgerond te zijn.

2. Besluiten rondom plan van aanpak Omgevingsplan. Het plan van aanpak Omgevingsplan bevat een gebundeld besluit dat ingaat op de omgang met regels uit de bruidsschat, de beoogde opbouw en inhoud van een omgevingsplan, de transitiefase om te komen tot een gemeente-dekkend omgevingsplan en hoe we als gemeente omgaan met een verordening fysieke leefomgeving. Het plan van aanpak Omgevingsplan is ter informatie bijgevoegd.

3. Het delegatiebesluit. Met het delegatiebesluit worden enkele bevoegdheden rondom het omgevingsplan gedelegeerd van de raad naar het college. Het gaat om een zestal gevallen. Het voorbereidingsbesluit is van kracht vanaf inwerkingtreding van de Ow, de andere 5 gevallen gelden vanaf het moment dat de gemeente een ‘nieuw’ omgevingsplan heeft:
    - Delegatie van het verwerken van verleende omgevingsvergunningen in afwijking van het (tijdelijke) omgevingsplan;
    - Delegatie van het verwerken van vastgesteld beleid/beleidsregels in het omgevingsplan;
    - Delegatie van het nemen van een voorbereidingsbesluit;
    - Delegatie van wijzigingen in het nieuwe omgevingsplan die administratief van aard zijn;
    - Delegatie van wijzigingen die noodzakelijk zijn vanwege gewijzigde hogere wet- of regelgeving
    - Delegatie van wijzigingen in de toelichting van het omgevingsplan

4. Adviesrecht, uitgebreide procedure en verplichte participatie bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten. In de huidige situatie kan het college van burgemeester en wethouders een vergunning afgeven voor afwijkingen van een bestemmingsplan, waarvoor de bevoegdheid niet in het bestemmingsplan zelf staat maar in het wettelijk kader. Nu is de raad hierbij betrokken via de verklaring van geen bedenkingen (vvgb). De vvgb vervalt onder de Ow. In de Ow kan de raad concrete gevallen aanwijzen van ‘buitenplanse omgevingsplanactiviteiten’, waarvoor de raad een bindend adviesrecht krijgt. De raad kan via dit bindende advies dus invloed uitoefenen op ontwikkelingen die afwijken van het gemeentelijke omgevingsplan. De raad heeft een lijst van gevallen vastgesteld waar sprake is van het adviesrecht, de uitgebreide procedure en verplichte participatie.

5. Adviescommissie Ruimtelijke Kwaliteit Monumenten en Cultuurhistorie (RKMC). Onder de Ow moeten alle gemeenten met gebouwde of aangelegde Rijksmonumenten één gemeentelijke adviescommissie instellen, die minimaal adviseert over aanvragen voor een omgevingsvergunning voor een Rijksmonumentenactiviteit. Deze rol kan mogelijk verder worden uitgebreid in de toekomst wanneer de gemeente Kerkrade cultuurhistorisch beleid

verankerd heeft in zijn kerninstrumenten, zoals de Omgevingsvisie met bijbehorende programma's en het Omgevingsplan. De adviescommissie RKMC is in december benoemd en bestaat uit: Rob Brouwers (restauratie-architect), Stefan Loo (bouwhistoricus en bouwtechnisch ontwerper) en Frans Wijnen (architect).

6. Procedureverordening nadeelcompensatie. Planschade krijgt een nieuwe naam onder de Ow, namelijk "nadeelcompensatie". De gemeente moet bezien hoe de procedureverordening planschade wordt geactualiseerd naar een procedureverordening "nadeelcompensatie".

Te nemen besluiten

1. Actieplan geluid. Het 'Actieplan geluid' is een verplicht programma onder de Ow en dient vastgesteld te worden vóór 01-01-2023. Het huidige 'Actieplan geluid' van de gemeente Kerkrade stamt uit 2018, er geldt een 5-jaarlijkse actualisatieplicht.

2. Aanpassen legesverordening. Gemeenten moeten hun legesmodel aanpassen op de situatie na 01-01-2023, er is een modelverordening van de VNG beschikbaar. Het betreft twee onderdelen:

   a. aanpassingen vanuit wettelijke eisen, waaronder het verdwijnen van een aantal vergunningen, het splitsen van de bouwtechnische en de ruimtelijke toets bij vergunningen, de mogelijkheid om leges te heffen op milieuvergunningen, wijzigingen in terminologie en kostenstructuur; (**VOOR 2023)**

   b. aanpassingen vanuit lokale keuzes die samenhangen met de gemeentelijke filosofie op regulering. Als gevolg van deze lokale keuzes, is de legesverordening de aankomende jaren naar verwachting aan veranderingen onderhevig, in ieder geval totdat er zicht komt op het definitieve, gemeente-dekkende omgevingsplan. Daarnaast heft de gemeente leges over principeverzoeken sinds januari 2022. (**NA 2023)**

3. Aanpassen Toezicht- en handhavingsbeleid. Voor de inwerkingtreding van de wet heeft de gemeente toezicht en handhaving afgestemd op de bedoelingen en de eisen van de Ow, in samenwerking met uitvoeringsorganisaties en andere bevoegde gezagen. Dit betekent in ieder geval dat er nieuwe verordening VTH opgesteld dient te worden.

Tevens treedt per 01-01-2023 de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen (Wkb) in. De gemeente dient haar toezichts-en handhavingsprocessen bij bouwactiviteiten te hebben aangepast aan deze wet. Dit omvat de inrichting van processen, de informatievoorziening, de afspraken met uitvoeringsdiensten, private partijen en juridische/inhoudelijke aspecten.

4. Participatiebeleid en participatieverordening. Burgerparticipatie is meermaals aan bod gekomen bij de raadswerkgroep Ow. Momenteel wordt er gewerkt aan het algemene participatiebeleid dat niet alleen ingaat op de Ow maar een organisatiebrede visie geeft over participatie. Het participatiebeleid is inmiddels vastgesteld door de raad. De participatieverordening (voorheen inspraakverordening) wordt op 1 maart 2023 voorgelegd aan de gemeenteraad.

Financiën

De Ow brengt verschillende financiële gevolgen met zich mee, denk aan burgerparticipatie, effecten van het Digitaal Stelsel Omgevingswet, vermindering van legesopbrengsten, capaciteitsconsequenties en vervallende of nieuwe taken. De gemeente Kerkrade neemt deel aan een VNG-werkplaats over financiën, dit geeft in hoofdlijnen inzicht in de veranderingen en financiële gevolgen voor de gemeentelijke organisatie met de invoering van de Ow. De belangrijkste conclusie is dat de financiële impact vanaf 2023 vrij fors zal zijn en dat de gemeente Kerkrade in de (meerjaren)begroting hiermee rekening moet houden en op onderdelen zal moeten aanpassen (bijv. wijzigingen leges, reserveren van (extra) financiële middelen voor ICT, participatie en verschuiving werkzaamheden).

Naar verwachting ontvangen alle gemeente een rijkscompensatie voor de invoeringskosten van de Ow. De verdeelsleutel voor deze compensatie bestaat uit: een vast deel voor alle gemeenten van 15%, het inwoneraantal weegt voor 60% en de gemeenteoppervlakte telt voor 25% mee. Het is van belang om de compensatie vanuit het Rijk voor de invoering van de Ow en Wet kwaliteitsborging voor het bouwen (Wkb), voor 2022 en de jaren daarna tot en met 2024, in te zetten voor werkzaamheden, producten/diensten en inhuur expertise m.b.t. de Ow.

Komende jaren

De wet is nog niet inwerking getreden, toch zijn we er als organisatie al flink mee bezig. Denk aan de minimale eisen, de pilot Kerkrade-Noord, samenwerking binnen Limburg, het regionaal afstemmingskader, cursussen binnen de ambtelijke organisatie etc. Toch is het belangrijk om te vermelden dat het echte werk nog moet beginnen (na inwerkingtreding van de wet) denk aan het opstellen van de omgevingsvisie, het omgevingsplan, aan de slag gaan met burgerparticipatie en de cultuurverandering binnen de organisatie. Het is dan ook belangrijk om de Ow vooral als een kans te zien en niet alleen als een verplichte wet. Een belangrijke vraag kan daarbij zijn: Hoe kunnen we de Ow gebruiken om het nog beter te doen voor de stad? Hieronder volgt een beschrijving van zaken die de komende jaren spelen rondom de Ow en die kunnen bijdragen aan een betere stad.

De Omgevingsvisie

Met de komst van de Ow in 2023 zijn gemeenten verplicht om vóór 2025 een Omgevingsvisie vast te stellen. De Omgevingsvisie is de vervanger van de huidige structuurvisie. De Omgevingsvisie geeft voor het gehele grondgebied van de gemeente het strategisch integrale omgevingsbeleid tot 2040 aan. Hierin is de gewenste ontwikkeling van de gemeente Kerkrade opgenomen. Met daarin een goede balans van benutten en van beschermen van de leefomgeving. Om te komen tot een samenhangende en gedragen visie wordt het planproces zodanig ingericht dat o.a. het gemeentebestuur, bewoners, verenigingen, ondernemers, (markt)partijen, instellingen en andere overheden, vanaf het begin actief worden uitgenodigd om mee te denken over de ontwikkelrichting van de gemeente Kerkrade.

Tot zover is de raadswerkgroep betrokken bij het regionale afstemmingskader maar nog vrij weinig bij de gemeentelijke Omgevingsvisie. De raadswerkgroep zal de komende jaren een belangrijke rol krijgen bij het opstellen van de visie, maar ook het onderliggende sectorale beleid. Denk bijv. aan het opstellen van het Mobiliteitsplan, de Woonvisie, De Transitievisie Warmte 2.0, het participatiebeleid en de Woonzorgvisie. In april 2022 is er een officiële start gemaakt met de Omgevingsvisie, het doel is om medio twee helft 2024 een definitieve omgevingsvisie te hebben.

Het Omgevingsplan

Momenteel bestaat het juridisch-ruimtelijk kader van de gemeente Kerkrade uit een ‘lappendeken’ van circa 20 bestemmingsplannen, wijzigingsplannen en beheersverordeningen. In de toekomst moet

de gemeente deze plannen omvormen tot één gemeente-dekkend Omgevingsplan. Dit is een enorme opgave, vóór 2030 dient de gemeente één Omgevingsplan te hebben voor het hele grondgebied. De gemeenteraad stelt het omgevingsplan voor de gemeente vast.

Idealiter stel je het Omgevingsplan pas op als je klaar bent met de Omgevingsvisie, het is dan duidelijk welke richting de gemeente op wil. Toch kan er ook al parallel aan beide trajecten gewerkt worden. Vanaf inwerkingtreding van de Ow heeft elke gemeente een zogenaamd 'tijdelijk Omgevingsplan', dit bestaat uit: de Bruidsschat (een set aan regels die vanuit het Rijk overgaat naar gemeenten), huidige bestemmingsplannen, beheersverordeningen en wijzigingsplannen. In de periode van 2023-2030 worden het Omgevingsplan opgesteld. Dit gaat gebiedsgericht, telkens wordt er voor een gedeelte van Kerkrade een nieuw Omgevingsplan opgesteld, uiteindelijk vormen al deze gebieden puzzelstukjes die gaan leiden tot een gemeente-dekkend Omgevingsplan. Bij het opstellen van nieuwe regels komen drie belangrijke onderdelen kijken:

1. Het vervangen van de bruidsschatregels door definitieve regels die in vorm en inhoud passen bij de gemeentelijke situatie en ambities. Bruidsschat regels kunnen worden behouden, geschrapt of worden aangepast;
2. De inhoud van de gemeentelijke ruimtelijke plannen overnemen/vernieuwen in het omgevingsplan. Dit kan betekenen dat er compleet nieuwe regels worden opgesteld of dat op sommige onderdelen ook regels hergebruikt worden;
3. De integratie van (delen van) verordeningen die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving in het omgevingsplan. Deze verordeningen maken géén onderdeel uit van het tijdelijke omgevingsplan. In 2030 zullen deze regels in de verordeningen vervallen, voor die tijd moeten deze regels dus worden geïntegreerd in het omgevingsplan. Een voorbeeld hiervan is een evenementenverordening/beleid, alles wat betrekking heeft op de fysieke leefomgeving gaat naar het Omgevingsplan. Alles wat geen betrekking heeft op de fysieke leefomgeving blijft in de afzonderlijke verordening.

Burgerparticipatie
Momenteel wordt er projectmatig al veel opgepakt rondom burgerparticipatie, denk aan projecten zoals de stadsdeelvisies, SUPERLOCAL, Heilust en Rolduckerveld. Met de Ow wordt burgerparticipatie sterker verankerd. Zo is participatie verplicht bij de Omgevingsvisie, het Omgevingsplan en het Programma en bij de omgevingsvergunning in het geval van de door de raad vastgestelde lijst. Er wordt ook een motivatie gevraagd rondom participatie bij deze kerninstrumenten, wat is er gedaan aan participatie? Wat waren de resultaten? Wie zijn betrokken? Wat is er gedaan met die resultaten?

Daarnaast wordt er gewerkt aan organisatiebreed participatiebeleid, dit stuk samen met de participatieverordening moet de basis bieden voor burgerparticipatie binnen de gemeente Kerkrade. De komende jaren zal burgerparticipatie een belangrijke rol spelen bij de ontwikkeling van beleid en projecten.

Cultuurverandering
Om succesvol te werk te gaan aan trajecten zoals de Omgevingsvisie, het Omgevingsplan en burgerparticipatie vraagt dit ook om een nieuwe werkwijze, ambtelijk, bestuurlijk, maar ook de samenleving. Het zijn veranderingen die niet vandaag op morgen gerealiseerd zijn, de Ow is een kans en een start om aan de slag te gaan met cultuurverandering. Hieronder enkele voorbeelden:

- Integraal werken (domein overstijgend en verder denken dan eigen beleidsterrein)
- Verbinding tussen fysiek en sociaal (bestuurlijk twee wethouders: fysiek en sociaal)
- Omgaan met nieuwe thema's zoals klimaat, gezondheid en duurzaamheid

- Werken met de beleidscyclus (momenteel zijn ambtenaren vaak gewend om te werken met een start- en eindpunt, de Ow pleit voor een continu proces)
- Gebruik maken van burgerparticipatie
- Denken vanuit maatschappelijke opgaven en niet vanuit regels

Bijlagen

1. Omgevingswet, Plan van Aanpak voor de raad
2. Plan van aanpak Omgevingsplan
3. Presentatie Pilot Kerkrade-Noord
4. Presentatie Omgevingswet algemeen