Nota van uitgangspunten Omgevingsplan

Gemeente Roermond



Datum vaststelling: 21 december 2023

Inhoudsopgave

1. Inleiding
1.1 Aanleiding
1.2 De uitgangspunten van het omgevingsplan
1.3 De weg naar het Roermonds omgevingsplan
1.4 Leeswijzer

2. Wat is het omgevingsplan
2.1 Het omgevingsplan is een van de kerninstrumenten binnen de Omgevingswet
2.2 De inhoud van het omgevingsplan
2.3 Wat mag niet worden opgenomen in het omgevingsplan?
2.4 De transitie naar het eigen Roermonds omgevingsplan

3. De uitgangspunten van het Roermonds omgevingsplan
3.1 De weg naar onze uitgangspunten
3.2 De uitgangspunten van het Roermonds omgevingsplan
3.3 De uitgangspunten onder de loep

4. De structuur en planning van de transitiefase
4.1 We staan voor een complex transitieproces
4.2 De pijlers van het omgevingsplan
4.3 Wanneer doen we wat?

5. Omgevingsdialoog

6. Delegatie

7. Uitvoering en financiële middelen

8. Risico's, effecten en maatregelen

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

De Omgevingswet treedt op 1 januari 2024 in werking. De invoering van deze wet betekent een grootschalige stelselwijziging van het huidige omgevingsrecht. Het omgevingsplan is één van de kerninstrumenten binnen dit nieuwe stelsel. Het omgevingsplan gaat de gemeentelijke regels voor de fysieke leefomgeving bevatten. Iedere gemeente beschikt straks over één omgevingsplan. Het omgevingsplan bevat niet alleen de 'klassieke' regels die nu in bestemmingsplannen worden opgenomen, maar ook bouw- en milieuregels, en overige ruimtelijke regels die nu nog in diverse verordeningen staan.

Als op 1 januari 2024 de Omgevingswet in werking treedt, beschikt Roermond over het tijdelijke omgevingsplan. Hierin zijn van rechtswege de huidige bestemmingsplannen, de bruidsschat en enkele verordeningen opgenomen. Gemeentes hebben tot 2032 de tijd om tot een eigen omgevingsplan te komen.

Het omgevingsplan vormt een uitdaging qua instrumentarium, inhoud en organisatie. Deze Nota van uitgangspunten beoogt de onderlegger te vormen voor het eigen Roermonds omgevingsplan.

1.2 De uitgangspunten van het omgevingsplan

In dit document worden de volgende uitgangspunten voor het Roermonds omgevingsplan vastgelegd:

1. We staan open voor de nieuwe mogelijkheden die de Omgevingswet ons biedt.
2. We zoeken altijd een goede balans tussen beschermen en benutten.
3. Het omgevingsplan volgt het beleid.
4. We kiezen voor een combinatie van een gebiedsgerichte en themagerichte aanpak.
5. We gaan voor passende regels voor activiteiten en locaties.
6. De regels van ons omgevingsplan moeten uitvoerbaar en handhaafbaar zijn.
7. De bruidsschat is een kans om het omgevingsplan echt 'Roermonds' te maken.
8. Regels over de fysieke leefomgeving worden zoveel mogelijk in het omgevingsplan opgenomen.
9. De gebruiker moet zo veel mogelijk centraal staan.
10. We proberen los te laten en te vertrouwen: incidenten vragen niet meteen om meer regeldruk.

1.3 De weg naar het Roermonds omgevingsplan

We beginnen met een 'omgevingsplan van rechtswege', ook wel het 'tijdelijk' omgevingsplan genoemd. Dat krijgen we van de wetgever. Het tijdelijk omgevingsplan moet stapsgewijs worden omgezet naar een eigen 'Roermonds' omgevingsplan. Dat moet op uiterlijk 31 december 2031 gereed zijn. Dat lijkt een lange tijd, maar de taak die voor ons ligt is groot en complex. De Omgevingswet vraagt een nieuwe manier van werken en denken. De wet schept ook veel ruimte voor eigen, lokale afwegingen. Die ruimte is zo groot, dat er géén standaard omgevingsplan bestaat.

Het Roermonds omgevingsplan kan grotendeels naar eigen inzicht en behoefte worden vormgegeven. Daarbij moet uiteraard wel rekening worden gehouden met de bandbreedte die de Omgevingswet biedt, en de digitale standaarden die bij het opstellen van het omgevingsplan in acht moeten worden genomen (het zogenaamde STOP/TPOD model). Het Roermonds omgevingsplan vraagt ook om een goede organisatorische afstemming: het eigen omgevingsplan zal vorm krijgen door een serie wijzigingsbesluiten, die veelal parallel aan elkaar zullen worden voorbereid.

Het is daarom belangrijk om, voordat we inhoudelijk aan de slag gaan met het Roermonds omgevingsplan, een goed fundament te leggen. Hiertoe heeft de raad op 17 februari 2022 als eerste

stap een Plan van Aanpak vastgesteld. Daarin zijn vooruitlopend op voorliggende nota al twee belangrijke uitgangspunten voor de eerste fase van de transitieperiode naar het eigen omgevingsplan vastgelegd:

- we gaan voor een geleidelijke overgang, waarbij wordt getracht een balans te vinden tussen de inzet voor het omgevingsplan, en de overige dagelijkse werkzaamheden;
- vooruitlopend op de eerste wijzigingen van ons eigen omgevingsplan, werken we bij nieuwe ruimtelijke initiatieven zo veel mogelijk met vergunningen voor buitenplanse omgevingsplanactiviteiten. Bij uitzondering kunnen omgevingsplanwijzigingen ‘op maat’ worden overwogen (bijvoorbeeld ten behoeve van grotere gebiedsontwikkelingen).

Deze basisuitgangspunten blijven van kracht.

Verder had het Plan van aanpak met name een informerend karakter. Inhoudelijke keuzes voor de toekomst zijn in beeld gebracht, maar nog niet gemaakt. Die keuzes worden nu wél gemaakt. Deze Nota van uitgangspunten is daarom een belangrijk richtinggevend document, waarin onze ambities, uitgangspunten en koers worden bepaald. Op deze plek moet daarbij wel al de kanttekening worden gemaakt, dat de komende jaren waarschijnlijk onderwerpen naar voren komen of keuzes moeten worden gemaakt, die nu nog niet kunnen worden voorzien. Daarnaast zal zich ongetwijfeld nieuwe jurisprudentie over de Omgevingswet en het omgevingsplan ontwikkelen. De transitieperiode wordt een dynamisch proces, waarbij sommige uitgangspunten en afspraken wellicht opnieuw tegen het licht moeten worden gehouden.

1.4 Leeswijzer

De Nota van uitgangspunten is als volgt opgebouwd: hoofdstuk 2 bevat een toelichting op het kerninstrument omgevingsplan, binnen de beleidscyclus van de Omgevingswet. In dit hoofdstuk worden op hoofdlijnen ook de stappen beschreven die we moeten zetten om tot een eigen Roermonds omgevingsplan te komen. Dit hoofdstuk is vanwege het informerende karakter grotendeels een herhaling van hoofdstuk 2 van het Plan van aanpak Omgevingsplan. Vanwege de leesbaarheid is er voor gekozen deze informatie ook op te nemen in dit document. In hoofdstuk 3 worden de inhoudelijke uitgangspunten toegelicht. Daarbij wordt ook stilgestaan bij de wijze waarop ze tot stand zijn gekomen. In hoofdstuk 4 is een beschrijving van de structuur en planning voor de transitiefase opgenomen. Hoofdstuk 5 behandelt de wettelijk verplichte omgevingsdialoog, in relatie tot omgevingsplanwijzigingen. In hoofdstuk 6 komen de delegatiebevoegdheden op grond van de Omgevingswet aan bod, en de wijze waarop (bij inwerkingtreding van de wet) daar mee om wordt gegaan. Hoofdstuk 7 bevat een toelichting op de benodigde capaciteit en middelen. Ten slotte zijn in hoofdstuk 8 enkele mogelijke risico’s, effecten en maatregelen in beeld gebracht, die in het proces om te komen tot een eigen omgevingsplan een rol kunnen spelen.

2. Wat is het omgevingsplan

2.1 Het omgevingsplan is een van de kerninstrumenten binnen de Omgevingswet

De doelen van de Omgevingswet

De Omgevingswet vormt straks de basis voor een samenhangende benadering van de 'fysieke leefomgeving'. De fysieke leefomgeving is een vaak terugkerend begrip in (en in relatie tot) de wet. Het is een breed begrip: tot de fysieke leefomgeving behoren onder andere bouwwerken, infrastructuur, watersystemen, natuur, lucht, bodem, en cultureel erfgoed[1]. De bestaande wet- en regelgeving voor deze onderwerpen wordt onder de Omgevingswet voor een groot deel gebundeld.

Het doel van de Omgevingswet is het bereiken van een balans tussen:
- een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit, en;
- de fysieke leefomgeving doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen om er maatschappelijke behoeften mee te vervullen.

Voor het bereiken van deze balans krijgen de verschillende overheden (provincies, waterschappen, gemeentes) op lokaal niveau ruimte voor meer maatwerk. Daarnaast heeft de wet tot doel het omgevingsrecht beter inzichtelijk te maken, en moet de wet leiden tot snellere en betere besluitvorming.

De kerninstrumenten van de Omgevingswet

De Omgevingswet kent 6 instrumenten, waaronder het instrument 'decentrale regels'. Gemeentes nemen hun (decentrale) regels op in het omgevingsplan. De andere instrumenten zijn de Omgevingsvisie, programma's, algemene rijksregels, de omgevingsvergunning en het projectbesluit.

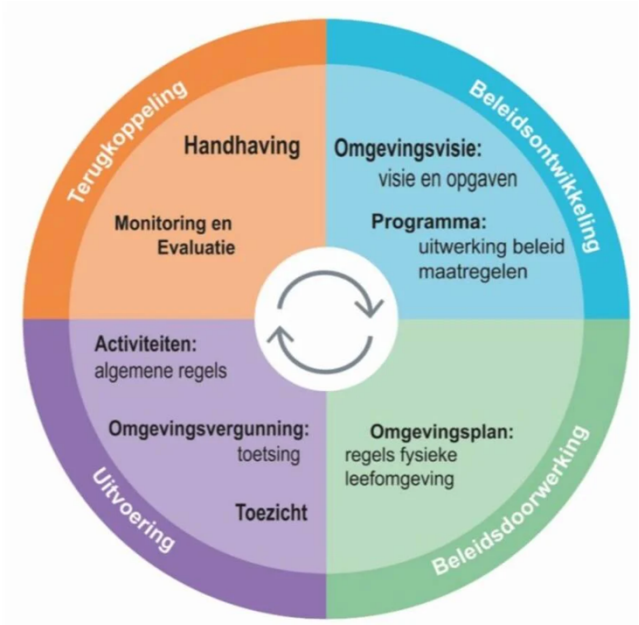


Vanwege de belangrijke positie, wordt het omgevingsplan ook wel aangeduid als één van de kerninstrumenten binnen de wet. Het omgevingsplan is gedeeltelijk vergelijkbaar met het huidige bestemmingsplan, maar heeft een veel bredere reikwijdte (zie hierna ook paragraaf 2.2).

[1] Artikel 1.2 Omgevingswet

Beleidscyclus Omgevingsvisie - Programma's - Omgevingsplan
Het omgevingsplan staat als kerninstrument niet op zichzelf. De Omgevingswet gaat uit van een beleidscyclus, en een dynamisch systeem van beleid en plannen maken. De beleidscyclus start met de kaders en ambities in een Omgevingsvisie. Deze ambities kunnen worden vertaald in programma's, en in het omgevingsplan. Door tussentijds te monitoren, te evalueren en dan keuzes bij te stellen, ontstaat een beleidscyclus. Dit is een continu proces, zonder einddatum.

De beleidscyclus op basis van de Omgevingswet wordt ook wel als volgt gevisualiseerd:



De gemeentelijke Omgevingsvisie wordt een (lange termijn) strategische visie voor onze fysieke leefomgeving. De Omgevingsvisie is vormvrij en bindt alleen de gemeente. De raad heeft in zijn vergadering van 12 oktober 2023 de Omgevingsvisie Roermond vastgesteld.

In programma's kunnen we de ambities uit de Omgevingsvisie concreet maken. Programma's beschrijven hoe we de doelen uit de Omgevingsvisie kunnen bereiken, en hoe we dat proces gaan monitoren. Het college van burgemeester en wethouders (hierna ook: het college) kan programma's vaststellen. Deze programma's kunnen bijvoorbeeld gebaseerd zijn op de Omgevingsvisie.

De Omgevingsvisie geeft ook richting aan het omgevingsplan. Strategische keuzes die voortkomen uit de Omgevingsvisie kunnen in het omgevingsplan worden uitgewerkt tot juridisch bindende regels. Het omgevingsplan vormt daarmee het concrete toetsingskader voor activiteiten in de fysieke leefomgeving.

2.2 De inhoud van het omgevingsplan

Wat moet en wat mag er in het omgevingsplan worden opgenomen?
Het omgevingsplan geldt voor iedereen (burgers, ondernemers, overheid), en gaat dus de gemeentelijke regels bevatten, voor activiteiten die gevolgen kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving:

- regels over activiteiten die de fysieke leefomgeving wijzigen, moéten in het omgevingsplan worden opgenomen[2];
- regels over activiteiten die effect hebben op de fysieke leefomgeving, mógen in het omgevingsplan worden opgenomen.

Een voorbeeld ter verduidelijking: wanneer een woning wordt opgericht, dan verandert de fysieke leefomgeving. De regels hierover moeten dus in het omgevingsplan worden opgenomen. Wanneer een grasveldje als hondenlosloopgebied wordt aangewezen, dan heeft dit effect op de fysieke leefomgeving. De regels hierover mogen in het omgevingsplan worden opgenomen, maar het hoeft niet.

Het omgevingsplan is geen bestemmingsplan 2.0

Het omgevingsplan is veel meer dan een bestemmingsplan 2.0. Het omgevingsplan heeft, meer dan een bestemmingsplan, het karakter van een verordening of algemeen verbindend voorschrift. De hoeveelheid onderwerpen die in het omgevingsplan aan bod moet komen, is aanzienlijk groter dan in de huidige bestemmingsplannen het geval is. Daarnaast kunnen over deze onderwerpen ook op een andere manier regels worden bepaald. De raad kan er voor kiezen over bepaalde onderwerpen helemaal geen regels op te nemen, een zorgplicht vast te stellen, een meld- of informatieplicht in het leven te roepen, of er een vergunningplicht aan te koppelen. Er moet dus worden nagedacht over de vraag op welk moment welk instrument wordt ingezet, en welke gevolgen dit bijvoorbeeld heeft voor de uitvoering.

Het omgevingsplan wordt niet meer opgebouwd via een verbeelding met bestemmingen, zoals dat bij een bestemmingsplan gebeurt, maar vanuit regels die worden gekoppeld aan werkingsgebieden. Werkingsgebieden zijn geografische locaties binnen een gemeente waarop de betreffende regel van toepassing is. Hierdoor is de regel alleen zichtbaar op de locatie waar deze van toepassing is. Het omgevingsplangebied wordt volledig gevuld met werkingsgebieden die elkaar kunnen overlappen. De tekst van het omgevingsplan kan worden geconsolideerd, en op die wijze als het ware ‘klassiek’ op papier leesbaar worden gemaakt. Dat geldt echter (in praktische zin) niet voor de werkingsgebieden die bij de regels horen. Dat zijn namelijk digitale bestanden, met daarin de relevante geometrische gegevens. Het omgevingsplan kan dus alleen volwaardig geraadpleegd worden in de digitale landelijke voorziening.

De belangrijkste bepalingen die in het omgevingsplan gaan landen

Onderstaand overzicht geeft een beeld van het type bepalingen dat in het omgevingsplan gaat landen:

- De Omgevingswet bepaalt dat het omgevingsplan in ieder geval die regels moet bevatten, die nodig zijn met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties[3]. Een functie van een locatie kan bijvoorbeeld kantoor of wonen zijn, maar een locatie kan ook meerdere functies hebben. Bij de functieaanduiding kunnen regels worden opgesteld die aangeven welke activiteiten wel of niet op die plek mogen worden uitgevoerd. Echter, er kunnen ook regels voor activiteiten worden opgenomen zónder dat deze een relatie hebben met een functie.

  Het omgevingsplan gaat zoals aangegeven niet alleen over onderwerpen die nu nog in onze bestemmingsplannen geregeld zijn: regels over het kappen van bomen, het aanleggen van uitritten of het voeren van reclameuitingen zijn bijvoorbeeld nu nog opgenomen in onze Algemene

[2] Artikel 2.1 Omgevingsbesluit
[3] Artikel 4.2 Omgevingswet

plaatselijke verordening (Apv). Ook dergelijke bepalingen zullen moeten worden overgebracht naar het omgevingsplan.

- Het welstandsbeleid wordt op termijn opgenomen in het omgevingsplan. Een ruimtelijke kwaliteitscommissie adviseert over welstandsaspecten, op basis van het omgevingsplan.

- Naast de 'klassieke' ruimtelijke regels, krijgen ook bouw- en milieuregels een plek in het omgevingsplan. Dit zijn onderwerpen die momenteel nog op Rijksniveau zijn geregeld (bijvoorbeeld in het Bouwbesluit en het Activiteitenbesluit milieubeheer). Onder de Omgevingswet mag over een groot aantal van deze regels een lokale afweging worden gemaakt. Soms moeten we daarbij binnen een door het Rijk vastgestelde bandbreedte blijven (op basis van instructieregels), maar vaak ook niet. Bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet krijgen we deze regels van het Rijk, in de vorm van de Bruidsschat.

- In het omgevingsplan kunnen zogenaamde omgevingswaarden worden opgenomen. De omgevingswaarde is een nieuw intrument onder de Omgevingswet: onder de huidige wetgeving bestaat deze figuur nog niet. Omgevingswaarden zijn normen voor de kwaliteit die de gemeente voor (een onderdeel van) de fysieke leefomgeving wil bereiken. Een voorbeeld van een omgevingswaarde is het willen bereiken van een bepaald akoestisch klimaat in onze woonwijken. De raad kan zelf het initiatief nemen tot het vaststellen van omgevingswaarden (bijvoorbeeld op basis van de ambities en doelen uit de Omgevingsvisie), maar ze kunnen ook voortvloeien uit nationale, Europese of andere internationale verplichtingen.

  Het opnemen van omgevingswaarden is niet vrijblijvend: gemeentes moeten zich inspannen de vastgestelde omgevingswaarden ook daadwerkelijk te bereiken. Op het moment dat een omgevingswaarde niet wordt gehaald, of (dreigt te) wordt (worden) overschreden, is de gemeente verplicht een programma op te stellen waarmee de vastgestelde waarde alsnog wordt bereikt. Aan (het bereiken van) een omgevingswaarde moet dan een programmatische aanpak worden gekoppeld. Daarin worden de maatregelen beschreven om de omgevingswaarde te behalen. Daarbij kan gedacht worden aan het stellen van regels voor activiteiten, het feitelijk handelen van de gemeente, het stimuleren van bepaald gedrag van derden of het nemen van maatregelen buiten de scope van de Omgevingswet (zoals verkeersmaatregelen).

- Tot slot zal het omgevingsplan voor een deel overkoepelende regels bevatten die met name een procesmatig karakter bevatten. Daarbij kan gedacht worden aan regels over monitoring, handhaving, adviesorganen en overgangsrecht.

2.3 Wat mag niet worden opgenomen in het omgevingsplan?

Het is ook goed om aan te geven wat niet in het omgevingsplan mag worden opgenomen. De reikwijdte van het omgevingsplan beperkt zich tot de fysieke leefomgeving. In het Omgevingsbesluit (artikel 2.1) zijn de onderwerpen aangewezen die niet in het omgevingsplan geregeld mogen worden. Het gaat om:

- het bedrijfsmatig voeren van een seksinrichting (artikel 151a Gemeentewet)
- openbare orde (artikel 151b, 151c en 172 Gemeentewet)
- het veroorzaken van hinder voor omwonenden (artikel 151d Gemeentewet)
- het ophouden van groepen van personen (artikel 154a Gemeentewet)
- straffen bij overtreding van de regels (artikel 154 en 154b Gemeentewet)
- openbare samenkomsten en vermakelijkheden (artikel 172, lid 2 Gemeentewet)
- gemeentelijke belastingen (artikel 216 Gemeentewet)

Bovenstaande lijst heeft vooral betrekking op bevoegdheden van het bestuursorgaan de burgemeester, enkele andere aan de openbare orde gerelateerde bevoegdheden, en financiële bevoegdheden. Regels over deze onderwerpen behouden dus hun plek in onze andere verordeningen. Ook zaken die uitputtend via een andere wet geregeld zijn, mogen geen plek krijgen in het omgevingsplan (zoals bijvoorbeeld regels over verkeersveiligheid).

2.4 De transitie naar het eigen Roermonds omgevingsplan

Het tijdelijk deel van het omgevingsplan (het omgevingsplan van rechtswege)

Bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet beschikt iedere gemeente in Nederland over een tijdelijk omgevingsplan. Dit tijdelijk omgevingsplan krijgen we van de wetgever, en wordt daarom ook wel het omgevingsplan van rechtswege genoemd. Op uiterlijk 31 december 2031 moet het eigen Roermonds omgevingsplan gereed zijn. De periode tussen de inwerkingtreding van de Omgevingswet en 31 december 2031, wordt ook wel aangeduid als de transitieperiode. Het tijdelijk omgevingsplan bestaat uit:

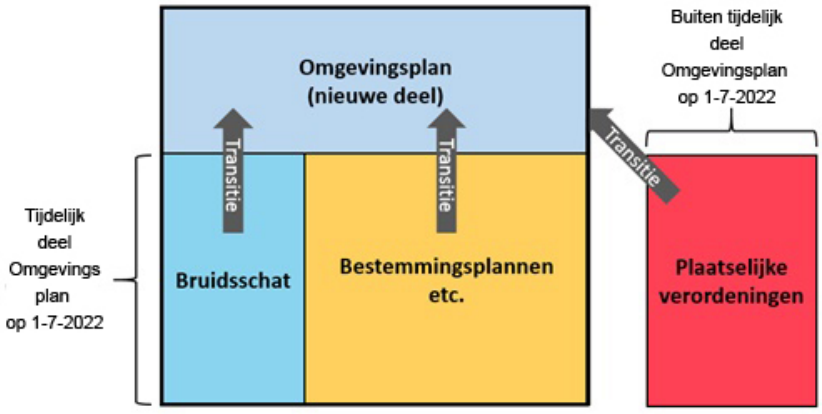
- onze bestemmingsplannen, en de beheersverordening ‘Maas en Maasplassen’;
- de bruidsschat (ca. 600 bouw- en milieuregels die momenteel gelden op basis van landelijke bouw- en milieuwetgeving); en,
- de ruimtelijke regels uit de Erfgoedverordening (de financiële bepalingen uit de deze verordening vallen niet onder het tijdelijk omgevingsplan), en Verordening afvoer hemel- en grondwater (de hemelwaterverordening).

De transitie naar een eigen Roermonds omgevingsplan

Tijdens de transitieperiode (dus totdat het eigen Roermonds omgevingsplan helemaal af is) bestaan het tijdelijk deel en het nieuwe deel van het omgevingsplan naast elkaar. De regels uit beiden delen zijn dan van toepassing. Naarmate het eigen deel groter wordt, neemt de omvang van het tijdelijk deel af. Tijdens de transitieperiode, kunnen we het tijdelijk omgevingsplan dus stapsgewijs omvormen naar een volwaardig eigen omgevingsplan.

Zoals aangegeven, moeten alle regels over activiteiten die de fysieke leefomgeving kunnen veranderen, uiteindelijk landen in het eigen omgevingsplan. Veel van deze regels staan nu nog in diverse gemeentelijke verordeningen. Deze maken geen onderdeel uit van het omgevingsplan van rechtswege, maar ook hier moet dus een vertaalslag worden gemaakt.

In onderstaand diagram is de transitieperiode gevisualiseerd.



In theorie is het mogelijk om in één keer een volwaardig en nieuw omgevingsplan vast te stellen. Dat achten wij vanwege praktische en uitvoeringstechnische redenen niet verstandig. De materie is daarvoor te complex en te veelomvattend.

De transitie wordt een dynamisch proces

In de praktijk zal steeds sprake zijn van gedeeltelijke aanpassingen van het bestaande omgevingsplan. Dit kan gebiedsgericht of themagewijs worden aangepakt, of door een combinatie van beiden. Het overbrengen en toevoegen van nieuwe onderwerpen aan het nieuwe deel van het omgevingsplan, gaat door middel van wijzigingsbesluiten. Hiermee kunnen delen van het tijdelijke omgevingsplan worden vervangen. De raad is in de Omgevingswet aangewezen als plantwetgever van het Omgevingsplan. Echter, de raad mag delen van deze bevoegdheid delegeren aan het college.

De kans is groot, dat ook de ‘nieuwe’ onderdelen soms opnieuw tegen het licht moeten worden gehouden. Dit kan te maken hebben met wijzigingen in de instructieregels van het Rijk en de Provincie, het bijstellen van ons eigen beleid en/of ambities, of veranderende inzichten over de gewenste opbouw en structuur van het omgevingsplan. Het einddoel is dus een complexe opgave, die op dit moment nog niet volledig te overzien is. De transitie is een dynamisch proces, dat regelmatig zal moeten worden geëvalueerd. In het Plan van aanpak van 17 februari 2022 zijn hiervoor de eerste piketpalen geslagen. In hoofdstuk 3 wordt beschreven welke uitgangspunten we (raad, college, en ambtelijke organisatie) tijdens die proces zullen hanteren. Hoofdstuk 4 bevat een beschrijving van de structuur en planning van deze transitie.

3. De uitgangspunten van het ‘Roermonds’ omgevingsplan

3.1 De weg naar onze uitgangspunten

Waarom een Nota van uitgangspunten?
In paragraaf 1.2 van deze nota is al aangegeven dat er géén standaard omgevingsplan bestaat. De raad krijgt veel vrijheid bij de wijze waarop de overgang naar het eigen omgevingsplan wordt aangepakt. Dit biedt ruimte voor een brede eigen afweging, maar deze vrijheid betekent ook dat er diverse (fundamentele) keuzes moeten worden gemaakt: welke leidende principes worden bepalend voor ons eigen omgevingsplan, en hoe ziet het pad naar dat omgevingsplan er uit? Dit raakt ook onderwerpen die nu (voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet) nog strak door de wetgever zijn geregeld.

Daar komt bij dat het omgevingsplan ook voor de organisatie een uitdaging vormt: het is een nieuw wettelijk instrument. We staan voor een combinatie van juridische- en technische vraagstukken, wat een integrale benadering en samenwerking vergt. Dit betekent ook iets voor de rollen van onze medewerkers: een jurist moet mee kunnen denken in de techniek, en een informatiespecialist moet mee kunnen denken in de juridische context.

Om dit alles tot een goed einde te kunnen brengen is het wenselijk dat er uitgangspunten worden geformuleerd, waar in de transitieperiode op kan worden voortgebouwd. Zo werken we van algemene uitgangspunten naar specifieke regelingen.

Wat hebben we al vastgelegd over het Roermonds omgevingsplan?
In het Plan van aanpak zijn al twee belangrijke uitgangspunten voor de eerste fase van de transitieperiode naar het eigen omgevingsplan vastgelegd:

- we gaan voor een geleidelijke overgang, waarbij wordt getracht een balans te vinden tussen de inzet voor het omgevingsplan, en de overige dagelijkse werkzaamheden. Daarbij is wel heel nadrukkelijk de kanttekening gemaakt, dat een geleidelijke overgang niet wil zeggen dat de transitie niet met de nodige aandacht en voortvarendheid moet worden opgepakt. Zolang er een tijdelijk en een nieuw deel van het omgevingsplan ‘in de lucht zijn’, zijn er in feite twee regelregimes van toepassing, en blijft de informatievoorziening over gemeentelijke regelgeving (via het Digitaal Stelsel Omgevingswet (hierna ook: het DSO)) versnipperd. Dit is minder gebruiksvriendelijk voor burgers, ondernemers, bestuur, en ambtelijke organisatie. Geleidelijk betekent in deze context dus niet: vrijblijvend.
- vooruitlopend op de eerste wijzigingen van ons eigen omgevingsplan, werken we bij nieuwe ruimtelijke initiatieven zo veel mogelijk met vergunningen voor buitenplanse omgevingsplanactiviteiten. Bij uitzondering kunnen omgevingsplanwijzigingen ‘op maat’ worden overwogen (bijvoorbeeld ten behoeve van grotere gebiedsontwikkelingen).

Het Plan van aanpak is vastgesteld na informele consultatie met de gemeenteraad. Ook ten behoeve van deze Nota van uitgangspunten hebben informele consultatiesessies plaatsgevonden. Tijdens een van deze sessies is aan de hand van een aantal stellingen gesproken over onderwerpen die het omgevingsplan raken, en die iets zeggen over de uitgangspunten die we daarbij willen hanteren. Deze stellingen luidden als volgt:

- Het omgevingsplan: Roermond kijkt liever even de kat uit de boom.
- Regels zijn nodig, of: Regels zitten goede initiatieven in de weg.
- Het is beter om geen fouten te maken, dan om te experimenteren.
- Uniformiteit en duidelijkheid zijn belangrijker dan maatwerk.

- De materie is zo complex, als de ‘professionals’ met het omgevingsplan kunnen werken, dan zijn we tevreden.

Uit de discussies en gesprekken hebben we het volgende opgehaald:
- We moeten niet te voorzichtig zijn en mogen best wat ambitie hebben.
- Fouten maken moet kunnen, fouten herhalen niet. Niet ieder onderwerp leent zich voor experimenteren.
- Hoe koppelen we de inhoud aan een tijdspad?
- Hoe bepalen we of onze wensen en ambities realistisch zijn?
- Alle regels loslaten is niet wenselijk, maar wel kritisch kijken of regels een meerwaarde hebben en of ze handhaafbaar zijn.
- De bruidsschat is een kans om het omgevingsplan echt Roermonds te maken, maar we moeten ons zelf niet uit de markt prijzen.
- Er is spanning tussen uniformiteit en maatwerk. Maatwerk moet kunnen, maar mag niet leiden tot willekeur.
- Het omgevingsplan is er niet alleen voor de ‘professionals’.

Aan de hand van dit resultaat zijn een tiental algemene uitgangspunten geformuleerd, die op hun beurt ook weer tijdens een volgende informele consultatiebijeenkomst zijn besproken. Deze uitgangspunten werden tijdens de consultatiebijeenkomst overwegend positief ontvangen, en hebben de basis gevormd voor de uitgangspunten die nu worden vastgelegd.

3.2 De uitgangspunten van het Roermonds omgevingsplan

Op basis van het voorgaande komen we tot de volgende tien uitgangspunten:

1. We staan open voor de nieuwe mogelijkheden die de Omgevingswet ons biedt.
2. We zoeken altijd een goede balans tussen beschermen en benutten.
3. Het omgevingsplan volgt het beleid.
4. We kiezen voor een combinatie van een gebiedsgerichte en themagerichte aanpak.
5. We gaan voor passende regels voor activiteiten en locaties.
6. De regels van ons omgevingsplan moeten uitvoerbaar en handhaafbaar zijn.
7. De bruidsschat is een kans om het omgevingsplan echt ‘Roermonds’ te maken
8. Regels over de fysieke leefomgeving worden zoveel mogelijk in het omgevingsplan opgenomen.
9. De gebruiker moet zo veel mogelijk centraal staan.
10. We proberen los te laten en te vertrouwen: incidenten vragen niet meteen om meer regeldruk.

In de navolgende paragrafen worden de uitgangspunten nader uitgewerkt, waarbij ook wordt beschreven wat dit praktisch betekent voor het Roermonds omgevingsplan. In sommige gevallen zal de toelichting wellicht bekend voorkomen, omdat diverse onderwerpen ook in het Plan van aanpak reeds aan bod zijn gekomen. Ook hiervoor geldt weer, dat er vanwege de leesbaarheid is voor gekozen om niet naar dat document te verwijzen, maar de noodzakelijke informatie in deze nota nog een keer op te nemen.

3.3 De uitgangspunten onder de loep

1. We staan open voor de nieuwe mogelijkheden die de Omgevingswet ons biedt

Uit de voorgaande hoofdstukken en paragrafen blijkt wel dat er met de Omgevingswet veel op ons afkomt. Het omgevingsplan is als kerninstrument een centraal figuur onder deze wet. Zoals al beschreven is het omgevingsplan veel meer dan een bestemmingsplan 2.0. De omgevingswet biedt kansen, maar we moeten er wel wat voor doen.

In het Plan van aanpak zijn een aantal ambitienivaus beschreven, die we voor onszelf zouden kunnen bepalen. Daarbij is gekozen voor een onderscheid in 3 categorieën: een laag ambitieniveau, een bescheiden ambitieniveau en een hoog ambitieniveau.

Uit de consultatiesessies met de raad is onder andere gebleken dat we best ambitie mogen tonen, maar dat deze ambitie ook realistisch moet zijn. Daarom hanteren we als uitgangspunt voor het omgevingsplan dat we uitgaan van een bescheiden ambitieniveau.

Met een bescheiden ambitieniveau nemen we onze huidige regels en de bruidsschat als startpunt voor een gebiedsgerichte en/of themagerichte omzetting naar het eigen omgevingsplan. Daarbij gaan we onderzoeken welke regels we kunnen schrappen, vereenvoudigen, of harmoniseren. Waar nodig laten we ons extern adviseren, en zoeken we regionale afstemming. Het vastleggen van omgevingswaarden in het omgevingsplan is mogelijk, maar hier ligt in de beginfase nog niet de focus op.

Het voordeel van deze aanpak is dat we de transitie naar het eigen omgevingsplan 'behapbaar' houden. Omdat we de regels kritisch beoordelen voordat ze in het eigen omgevingsplan landen, scheppen we ruimte voor een integrale benadering en kwaliteitsverbetering. Regionale afstemming van regels kan concurrentie op de onderliggende thema's voorkomen.

Een belangrijke kanttekening bij dit bescheiden ambitieniveau, is dat uit raadsconsultatie op één punt is gebleken dat we een hoger ambitieniveau nastreven, en dat is de raadpleegbaarheid van het omgevingsplan. Daarbij gaat het niet om de inhoud van de juridische regels, maar op de wijze waarop die regels voor de gebruikers van het omgevingsplan vindbaar en toepasbaar zijn.

Om het omgevingsplan op een simpele manier te kunnen gebruiken is het van belang dat mensen regels kunnen lezen, en kunnen zien op welk gebied de regel van toepassing is. Daarnaast is het dan belangrijk dat het omgevingsloket van het Digitaal Stelsel Omgevingswet wordt gevuld met goede en begrijpelijke regelchecks. Het gaat dan om de annotatie van onze juridische regels, en het toepasbaar maken van die regels. Hier streven we een hoog dienstverleningsniveau na. Bij het negende uitgangspunt komt dit nader aan bod.

2. We zoeken altijd een goede balans tussen beschermen en benutten

Op 12 oktober 2023 heeft de raad de Omgevingsvisie Roermond vastgesteld. De Omgevingsvisie bevat het beleid op hoofdlijnen voor de toekomst van de gemeente Roermond. De visie gaat over de fysieke leefomgeving en richt zich op mogelijkheden om te wonen, werken, recreëren, ondernemen, maar ook op een gezond en veilig leefklimaat. De visie brengt verschillende beleidsvisies met elkaar in verband en zorgt voor een overkoepelend integraal afwegingskader voor nieuwe initiatieven.
De Omgevingsvisie zegt ook iets over de ruimte die we willen geven aan nieuwe initiatieven in de fysieke leefomgeving, en welke rol en verantwoordelijkheid van initiatiefnemers we daarbij verwachten:

'Als verantwoordelijke stad gaan we zorgvuldig om met keuzes voor de leefomgeving. Daarbij gaan we uit van de juiste functies op de juiste plek, wat betekent dat we soms functies concentreren, maar soms juist ook functies spreiden. Verantwoordelijkheid betekent ook dat altijd wordt voldaan aan een basisniveau van veiligheid en gezondheid. Wij leveren maatwerk. Niet overal hoeft alles hetzelfde te zijn. Er is daardoor meer ruimte voor ontwikkeling, in ruil voor meer eigen verantwoordelijkheid van inwoners. De rol van de gemeente verandert steeds meer. De gemeente wordt meer een verbinder. De gemeente staat voor een integrale afweging van belangen, legt verbindingen tussen mensen en

initiatieven en stimuleert samenwerking. Daarbij kan een differentiatie ontstaan tussen wijken of gebieden, omdat ook de karakteristieken en de mate waarin de inwoners zich in willen of kunnen zetten voor hun eigen omgeving verschillen. De overheid is niet meer als enige verantwoordelijk, deze omslag vraagt ook iets van de houding, cultuur en werkwijze van de betrokkenen. Een andere rol van de overheid houdt ook in dat de verantwoordelijkheid voor ruimtelijke ontwikkeling meer bij initiatiefnemers en omwonenden komt te liggen. Als verantwoordelijke stad kiezen we de volgende insteek:

- *het initiatief staat centraal*
- *we maken ruimte voor burgerparticipatie, waarbij we de omgevingsdialoog gaan invoeren*
- *samenwerking staat voorop*
- *we werken opgave- en vraaggericht*
- *we staan voor een integrale afweging van belangen.'*

Het gaat bij dit alles om het vinden van een goede balans tussen beschermen en benutten. Sommige ontwikkelingen willen we stimuleren, maar we willen ook bestaande kwaliteiten beschermen. Dat is ook een deel van de afweging zoals die in de Omgevingsvisie is beschreven. Afhankelijk van de uitkomst van de afweging, kiezen we voor regels die meer beschermend zijn, of regels die meer uitnodigen en vrijlaten.

3. Het omgevingsplan volgt het beleid

In het vorige hoofdstuk is al aangegeven, dat het omgevingsplan binnen het systeem van de Omgevingswet niet op zichzelf staat. De Omgevingswet gaat uit van een cyclus, en een dynamisch systeem van plannen maken. Het omgevingsplan volgt in die cyclus het beleid. De Omgevingsvisie is daarbij een belangrijk element, maar we beschikken over meer beleid. Ons beleid is bovendien ook continu in ontwikkeling. Ten aanzien van mogelijk nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen vormt het beleid het eerste afwegingskader om te bepalen of die ontwikkeling wenselijk en kansrijk is in onze gemeente. Het omgevingsplan vormt vervolgens het juridisch kader, waarbinnen die ontwikkeling mogelijk kan worden gemaakt.

Met bovenstaande wordt uiteraard niet bedoeld, dat een omgevingsplanwijziging slechts mogelijk is indien deze volledig beleidsmatig is ingebed. Er is nu eenmaal niet voor iedere denkbare situatie beleid opgesteld, en ook het wijzigingsbesluit van het omgevingsplan zelf moet een toelichting bevatten over de wenselijkheid en kansrijkheid van die betreffende wijziging. Het primaire kader vormt daarbij artikel 4.2 van de Omgevingswet, dat bepaalt dat het omgevingsplan in ieder geval die regels bevat, die nodig zijn met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.

Voor 'autonome' beleidsdoelen, die bijvoorbeeld aanvullende vergunningplichten in het leven roepen, of op basis waarvan de gemeente zelf via een in het omgevingsplan vastgelegde omgevingswaarde aan de slag moet om dat doel te bereiken (zie ook paragraaf 4.2), geldt dat in het omgevingsplan niet zonder meer aanvullende bepalingen of regels kunnen worden opgenomen. Daarbij moet aan de voorkant een inschatting worden gemaakt welk effect dit zal hebben op de uitvoerbaarheid, bijvoorbeeld op de bestaande uitvoeringscapaciteit, en of hier bijvoorbeeld extra middelen voor nodig zijn. De verantwoordelijkheid daarvoor ligt bij de beleidsmaker.

4. We kiezen voor een combinatie van een gebiedsgerichte en themagerichte aanpak

Er bestaat geen standaard omgevingsplan. De raad is behoorlijk vrij in de wijze waarop het omgevingsplan wordt ingericht. Dit geldt onder andere voor de indeling van het omgevingsplan, en de manier waarop deze indeling wordt aangepakt. Daar bestaan een aantal mogelijkheden voor.

Gebiedsgerichte aanpak en indeling van het omgevingsplan

Een puur gebiedsgericht plan bestaat uit deelplannen voor verschillende (type) gebieden, zoals bedrijventerreinen, agrarisch gebied en het centrum van een stad. De focus ligt op de specifieke opgaven van een (type) gebied en op maatwerk. Een gebiedsgerichte omzetting betekent dat voor een bepaald gebied een compleet deelomgevingsplan wordt opgesteld (dus: ruimtelijke regels, bouw- en milieuregels en 'verordeningsregels'). Dit is tijdens de transitieperiode gunstig voor inwoners van het desbetreffende gebied en initiatiefnemers die in dit gebied een initiatief willen voorstellen. Zij hoeven dan in slechts één document (het omgevingsplan) te kijken welke regels gelden. Die gebiedsgerichte omzetting is echter wel lastiger om op te stellen, omdat alle regels (activiteiten en functietoedeling) voor één gebied gereed moet zijn. Dit vraagt een volledige regelset voor één gebied. In feite maken we dan kleinere, volledige gebiedsgerichte plannen die uiteindelijk één geheel zullen vormen in het definitieve omgevingsplan. Deze wijze van omzetting is daarmee arbeidsintensiever, waarbij natuurlijk ook het risico op inhoudelijke (thematische) verschillen tussen de diverse gebieden op de loer ligt.

Themagerichte aanpak en indeling van het omgevingsplan

Een themagericht plan bestaat uit regels voor het hele grondgebied of grote delen daarvan die geordend zijn op thema, zoals bijvoorbeeld wonen, bedrijven, geluid, erfgoed en/of energie. De focus ligt op de inhoud van het thema en op waar mogelijk dezelfde regels in de hele gemeente. Hiermee ontstaat een uniforme regeling voor het betreffende beleidsveld. Bij deze werkwijze moet een integrale afweging tussen de diverse thema's wel nadrukkelijk worden bewaakt. Een nadeel is, dat een themagewijze omzetting de gebruiksvriendelijkheid tijdens de transitiefase niet ten goede komt: er moet dan zowel in het tijdelijke als volwaardige omgevingsplan worden bekeken wat er op een bepaalde locatie is toegestaan.

Daarnaast geldt bij deze aanpak dat de ruimtelijke regels, die via onze bestemmingsplannen deel uitmaken van het omgevingsplan van rechtswege, per gebied alleen volledig mogen worden overgezet naar het bestemmingsplan. Het is niet mogelijk een deel van de bestemmingsplanregels in een bepaald gebied naar het omgevingsplan te brengen, en een deel van die regels in stand te laten. Dit betekent dat bij de omzetting van de ruimtelijke regels diverse thema's in één wijzigingsbesluit gecombineerd zouden moeten worden. Dit lijkt op voorhand een lastig en complex proces.

Mengvorm

De bedoeling van de mengvorm is de voordelen van de gebiedsgerichte en themagerichte benadering te combineren. Per onderwerp wordt dan gekozen welke aanpak en indeling het beste past. In de onderstaande afbeelding is een dergelijke aanpak gevisualiseerd:



De afbeelding is als volgt opgebouwd:
- het gele vlak symboliseert het omgevingsplan van rechtswege. Dat geldt bij inwerkingtreding van de wet, voor de hele gemeente;
- in blauw is vervolgens een eerste gebiedsgerichte wijziging aangeduid;
- de groene onderlegger verbeeldt een eerste thematische wijziging, voor het hele grondgebied van de gemeente;
- het tweede blauwe vlak duidt op een tweede gebiedsgerichte wijziging;
- de opeenvolgende wijzigingen resulteren uiteindelijk in het eigen Roermonds omgevingsplan (oranje).

Het Roermonds omgevingsplan zal zowel gebiedsgewijs als themagewijs worden opgebouwd. Een mogelijke indeling zou bijvoorbeeld kunnen zijn:
- een hoofdstuk waarin de doelen van het omgevingsplan worden beschreven;
- een hoofdstuk waarin ruimte wordt gereserveerd voor programma's die onderdeel zijn van een programmatische aanpak, en daarmee en relatie hebben met de doelen (als gevolg van vastgestelde omgevingswaarden);
- een hoofdstuk waarin gebiedstypen (aanwijzingen) worden opgenomen;
- diverse hoofdstukken voor bouwactiviteiten, milieubelastende activiteiten, en overige activiteiten;
- diverse hoofdstukken voor procesmatige bepalingen, zoals monitoring, kostenverhaal, beheer en onderhoud.

De indeling van het omgevingsplan heeft ook te maken met de wijze waarop we het plan via het DSO willen tonen, en hoe de informatie en regels beschikbaar zullen zijn voor de gebruikers van het plan. Dit heeft op zijn beurt weer een relatie met de wijze waarop regels kunnen/moeten worden geannoteerd, en toepasbaar gemaakt (zie hiervoor het negende uitgangspunt, de gebruiker moet zoveel mogelijk centraal staan).

Een definitieve keuze voor de indeling van het Roermonds omgevingsplan kan nog niet worden voorgelegd. Dat zal wel in de loop van 2024 moeten gebeuren. Het is daarom de bedoeling dat het eerste wijzigingsbesluit van het eigen Roermonds omgevingsplan niet een inhoudelijk besluit wordt, maar een structurerend besluit, waarin we de indeling van ons omgevingsplan vastleggen. In paragraaf 4.2 wordt hier nader op ingegaan.

5. We gaan voor passende regels voor activiteiten en locaties

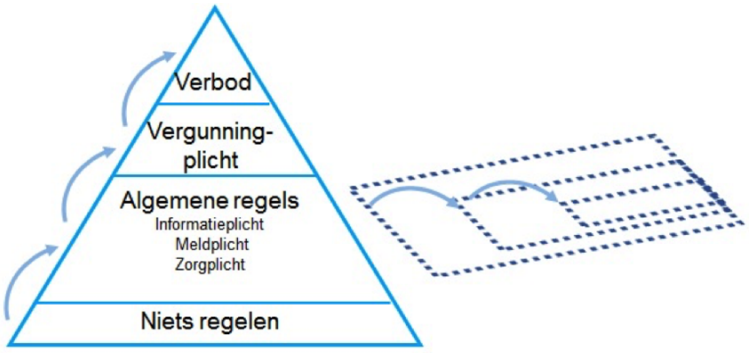
We starten bij de opbouw van het eigen Roermonds omgevingsplan niet blanco. Onze bestemmingsplannen en verordeningen bevatten reeds vele regelsets over het ruimtelijk domein. Die regels vormen het startpunt voor het eigen Roermonds omgevingsplan.

In relatie tot de Omgevingswet wordt vaak gesproken over deregulering. Daarbij is het goed om te beseffen, dat vergunningvrij niet hetzelfde betekent als regelvrij. Bij de transitie van het omgevingsplan van rechtswege naar het Roermonds omgevingsplan onderzoeken we of de bestaande regels in hun huidige vorm over moeten worden genomen (dat zal veelal een vergunningplicht zijn), of dat het belang dat de regel beoogt te beschermen ook met minder regeldruk kan worden gediend. Een eerste inschatting leert, dat veel regels hun doel op de goede wijze dienen en dus niet zonder meer kunnen worden geschrapt. Het is daarom waarschijnlijk, dat het omgevingsplan ook bij een dereguleringsslag nog altijd veel regels zal bevatten.

De regelpiramide

Het doel van het omgevingsplan is het borgen van een goede kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Het kiezen van de passende regel voor de activiteit ondersteunt het kunnen borgen en realiseren van deze kwaliteit. Wat goede kwaliteit is, verschilt per gebied. In de Omgevingsvisie is bijvoorbeeld aangegeven dat er gebiedsgerichte normen voor milieuaspecten in het omgevingsplan zullen worden opgenomen. Bij het kiezen van de manier van regelen willen we daarom altijd naar het type gebied en onze doelen voor dat gebied kijken.

Een instrument dat kan helpen bij de ontwerpkeuze voor onze omgevingsplanregels, is de regelpiramide uit de VNG uitgave ‘Stap voor stap het omgevingsplan ontwerpen’:



Het omgevingsplan kan namelijk verschillende soorten regels bevatten. Deze worden weergegeven in de hierboven opgenomen regelpiramide. Hoe hoger in de piramide, hoe strakker de wijze van regulering. Het uitgangspunt dat we gaan voor passende regels voor locaties en activiteiten, betekent dat we bij de regels voor activiteiten en locaties een passende trede van de regelpiramide willen vinden.

Hierna worden de diverse treden van de piramide nader toegelicht.

Niets regelen

Dit biedt initiatiefnemers de grootste vrijheid om activiteiten te verrichten. Omdat er niets is geregeld, is de activiteit toegestaan, behoudens de algemene zorgplicht uit de Omgevingswet. Ook kunnen er regels gelden vanuit het Rijk en de provincie. Als dit niet het geval is, zijn inwoners en ondernemers zelf verantwoordelijk voor een veilige en gezonde fysieke leefomgeving. De zorgplicht is een vangnet als er geen specifieke regels gelden, maar alleen bij excessen. De gemeente vertrouwt er dan op dat inwoners en ondernemers eventuele problemen zelf oplossen. Indien er geen sprake is van een exces, kan de gemeente niet handhaven.

Specifieke zorgplichten

Naast de algemene zorgplicht uit de Omgevingswet (zie hierboven) kunnen in het omgevingsplan specifieke zorgplichten worden geformuleerd. Een voorbeeld is een verplichte zorg voor iedereen, om geen overlast te veroorzaken in natuurgebieden. Zorgplichten bevatten geen normen, waardoor een praktisch toepasbaar toetsingskader ontbreekt als een belanghebbende een verzoek om handhaving indient. Dit kan een nadeel zijn (zie ook hierna de toelichting over de voor- en nadelen van open en gesloten normen).

Algemene regels

Degene die de activiteit wil verrichten, moet zich houden aan algemene regels. Deze lenen zich voor activiteiten die veel voorkomen, zoals het bouwen van een dakkapel, het tijdelijk plaatsen van een bouwsteiger op het trottoir, of het aanleggen van een uitrit.

Maatwerkregels en maatwerkvoorschriften

Hierbij gaat het om maatwerk voor categorieën gevallen, respectievelijk individuele gevallen. Dit zijn bepalingen ter aanvulling, versoepeling, aanscherping of afwijking van de algemene regels. Naar aanleiding van een melding kan de gemeente bijvoorbeeld een maatwerkvoorschrift stellen.

Vergunnings-, informatie- en meldingsplicht

- Meldingsplicht. Een initiatiefnemer moet een activiteit melden voordat hij ermee mag starten. Hier is een minimumtermijn aan gekoppeld, waarbinnen het bevoegd gezag kan bepalen of het meer informatie nodig heeft of maatwerkvoorschriften wil stellen.
- Informatieplicht. Een initiatiefnemer moet bepaalde informatie aanleveren over zijn activiteit. Dit kan zinvol zijn als wij bepaalde zaken willen registeren. Denk aan het bijwerken van kaarten waarop bepaalde informatie zichtbaar is.
- Vergunningplicht. De initiatiefnemer mag de activiteit alleen uitvoeren met een vergunning. Daardoor kan het bevoegd gezag een activiteit vooraf toetsen. Deze toets ondervangt een deel van toezicht en handhaving achteraf.

Verbod

Hierbij geldt een algemeen verbod om een bepaalde activiteit te verrichten, bijvoorbeeld het verbod om een monument te slopen of een prostitutiebedrijf te vestigen. Een verbod hoeft niet absoluut te zijn. Het bevoegd gezag kan met een vergunning ontheffing verlenen van het verbod (zie hiervóór).

Een nog verdergaande vorm van regelen, is het opleggen van geboden. Een voorbeeld hiervan is de verplichting om daken van woningen te voorzien van zonnepanelen. Dit is nu nog niet mogelijk, maar onder de Omgevingswet in beperkte mate wel.

Overwegingen die een rol kunnen spelen bij keuze trede piramide

Er zijn natuurlijk diverse overwegingen die een rol kunnen spelen bij de afweging, of en welke trede van de piramide passend is.

De eerste overweging is natuurlijk, welke potentiële gevolgen een activiteit heeft voor zijn omgeving. Wanneer de gevolgen van een activiteit ernstig en/of onherstelbaar zijn, kan dat een argument zijn om te sturen met een vergunningplicht. Een strenge regeling zal met name gericht zijn op de aard en de bescherming van de omgeving, en de bescherming van de belangen van derden.

Voor veel voorkomende activiteiten kan het passender zijn om algemene regels op stellen, eventueel in combinatie met zorg- en of meldplichten. Dit is een systeem dat voor inwerkingtreding van de Omgevingswet met name wordt gebruikt in het milieurecht, maar onder de Omgevingswet breder toepasbaar wordt.

Er kunnen ook praktische argumenten zijn voor de keuze van het type regel: we zijn als gemeente bijvoorbeeld verantwoordelijk om bepaalde systemen en registraties actueel te houden. We zijn bijvoorbeeld bronhouder van de Basisregistratie Adressen en Gebouwen (BAG) en verantwoordelijk voor het opnemen van gegevens in dit stelsel. Daarom is het nodig dat activiteiten die een wijziging in

de BAG betekenen bij ons gemeld worden. Dit betekent bij het kiezen van een soort regel minimaal een meldings- en/of informatieplicht.
De overwegingen die in het specifieke geval een rol kunnen spelen bij de keuze voor de trede op de regelpiramide, zijn hiervoor zeker niet uitputtend beschreven. Het is dus wel zaak, dat bij het omzetten van de bestaande regels naar het Roermonds omgevingsplan over deze zaken na wordt gedacht.

Open of gesloten normen

Tot slot nog een korte toelichting op het systeem van open en/of gesloten normen. Een gesloten norm zorgt dat direct duidelijk is wat met een regel in het plan wordt bedoeld. Bijvoorbeeld: een gebouw mag niet hoger zijn dan 8 meter. Een omgevingsplan kan ook open, meer kwalitatieve normen bevatten. Bijvoorbeeld: de inrichting van het gebied heeft een goede stedenbouwkundige kwaliteit. Beiden hebben voor- en nadelen:

Open normen

Voordelen:
- Open normen bieden meer flexibiliteit en nodigen de initiatiefnemer uit om met eigen ideeën en oplossingen te komen.
- Open normen bieden meer beoordelingsvrijheid op basis van de omstandigheden van het concrete geval.

Nadelen:
- Open normen bieden minder duidelijkheid dan gesloten normen, omdat de gemeente nog een afweging moet maken. Open normen vergen daarom een vergunningplicht (beoordelingsregels) of het opstellen van beleidsregels. De open norm ‘er zijn voldoende parkeerplaatsen beschikbaar’ kan bijvoorbeeld uitgewerkt zijn in een ‘nota parkeernormen en –richtlijnen’.
- Het beoordelen van initiatieven op basis van open normen kost meer tijd.
- Open normen laten zich moeilijk of niet vertalen in toepasbare regels en zijn daardoor lastiger te vinden en te lezen voor burgers.
- Open normen zijn lastiger te handhaven en juridisch risicovoller dan gesloten normen en kunnen tot meer beroepsprocedures leiden. Bij een verzoek om handhaving moet een gemotiveerd besluit worden genomen. Een dergelijk verzoek wordt toe- of afgewezen. In het laatste geval wordt er daadwerkelijk gehandhaafd. De invulling van een open norm zal in een juridische procedure sneller ter discussie staan.

Gesloten normen

Voordelen:
- Gesloten normen zijn duidelijk en eenduidig: iedereen weet wat wel en niet mogelijk is. Dit maakt toezicht en handhaving eenvoudiger.
- Gesloten normen zijn makkelijker te vertalen in toepasbare regels dan open normen.
- Veel zaken kunnen rechtstreeks en zonder (tijdrovende) toetsing mogelijk worden gemaakt.

Nadelen:
- Gesloten normen bieden geen flexibiliteit. Afwijking moet met een aparte vergunning, wat dus een extra procedure betekent.
- Gesloten normen nodigen minder uit om met innovatieve ideeën en oplossingen te komen.

De huidige regels binnen onze gemeente bevatten hoofdzakelijk gesloten normen. De Omgevingswet geeft de mogelijkheid in het omgevingsplan meer met open normen te gaan werken. De gevolgen

daarvan zijn op dit moment nog lastig te overzien. We gaan in beginsel terughoudend om met het opnemen van open normen. De voordelen lijken onvoldoende op te wegen tegen de beschreven nadelen. De praktijk leert dat er vaak behoefte is aan duidelijke regels. In de regel willen burgers en bedrijven direct weten waar ze aan toe zijn en met zekerheid kunnen (laten) beoordelen of hun plan voldoet aan de regels. Dat geldt vaak in gelijke mate voor de medewerkers in de ambtelijke organisatie, die de regels moeten toepassen. Gesloten normen zijn daarbij het meest gebruiksvriendelijk.

6. De regels van ons omgevingsplan moeten uitvoerbaar en handhaafbaar zijn

Op het eerste gezicht lijkt dit uitgangspunt wellicht overbodig. Het is een basisvereiste dat iedere juridische regel uitvoerbaar en handhaafbaar is. We streven vanzelfsprekend naar een omgevingsplan met heldere kaders en duidelijke, handhaafbare normen.

Dit uitgangspunt heeft echter ook een bredere betekenis: het gaat niet alleen om de juridische aspecten die met omgevingsplanregels samenhangen, maar ook met de mogelijke financiële en organisatorische effecten daarvan.

Naast het gegeven dat transitie van het tijdelijk omgevingsplan naar het eigen Roermonds omgevingsplan tijd en middelen gaat kosten, geldt dat het ambitieniveau en de inhoudelijke keuzes in het omgevingsplan ook gevolgen kunnen hebben op financieel en organisatorisch vlak.

Een voorbeeld ter verduidelijking: indien wordt gekozen voor meer algemene regels voor activiteiten die momenteel nog vergunningplichtig zijn, dan zullen er minder omgevingsvergunningen worden verleend. Vanuit het oogpunt van dienstverlening is dit erg aantrekkelijk. Een dergelijke opzet heeft echter ook financiële en organisatorische consequenties. Minder vergunningen leidt naar verwachting ook tot minder legesopbrengsten. Maar het is niet per definitie zo dat de kosten voor de gemeente, zoals personele inzet en gebruik van ICT-systemen, evenredig minder worden. Er vindt dan waarschijnlijk een verschuiving plaats naar algemene dienstverleningskosten van de gemeente (toezicht, handhaving, ICT). Het lijkt op voorhand niet redelijk om al deze kosten te verschuiven naar de resterende (maatwerk)omgevingsvergunningen. Dat vraagt dus om een andere (aanvullende) manier van bekostiging. Hiermee hangen mogelijk ook organisatorische verschuivingen samen. De inzet van de beschikbare formatie kan wijzigen, of er kan meer of minder formatie nodig zijn.

Bij ingrijpende regelwijzigingen (al dan niet vanuit de transitieopgave) is het belangrijk om niet alleen oog te hebben voor de juridische kwaliteit van een regel, maar ook voor de mogelijke organisatorische impact: vergunningverlening en handhaving moeten ook technisch en financieel mogelijk zijn. Wat dit betreft sluit dit uitgangspunt ook inhoudelijk aan bij het derde uitgangspunt: het omgevingsplan volgt het beleid.

7. De bruidsschat is een kans om het omgevingsplan echt ‘Roermonds’ te maken

De bruidsschat is de term voor de ca. 600 (hoofdzakelijk) bouw- en milieuregels, die via het invoeringsbesluit van de Omgevingswet verhuizen van het Rijk naar de gemeentes. De bruidsschat maakt onderdeel uit van het omgevingsplan van rechtswege. De regels die we van het rijk ‘krijgen’ zijn in essentie dezelfde als de huidige landelijke regels: de wetgever gaat hierbij dus voor een beleidsneutrale overvang.

De bruidsschatregels zijn in 3 categorieën onder te verdelen:

1. activiteiten met betrekking tot bouwen, open erven en terreinen (bijvoorbeeld regels over het verrichten van bouw- en sloopwerkzaamheden, het gebruiken van bouwwerken, en cultureel erfgoed).

2. milieubelastende activiteiten (bijvoorbeeld regels voor geluid, trillingen, zwerfaval, en energiebesparing);
3. overige activiteiten (aanvraagvereisten voor het indienen van een aanvraag omgevingsvergunning, en voorschriften over archeologische monumentenzorg).

De bruidsschat mag, binnen de bandbreedte van de instructieregels van de wetgever, worden vertaald naar lokaal maatwerk in het eigen omgevingsplan. Daarbij kunnen ook voor verschillende gebieden verschillende regels worden bepaald. Vanaf dag één van de invoering van de Omgevingswet kan de raad deze regels overnemen, aanpassen of schrappen.

Overnemen:
De eerste mogelijkheid is dat (een deel van) de regels geschikt blijken voor de Roermondse situatie. In dat geval kunnen de regels worden overgenomen in het definitieve deel van het omgevingsplan. Hierbij moet wel de kanttekening worden gemaakt, dat enkele bruidsschatregels niet één op één in het omgevingsplan mogen worden opgenomen, maar bij opname in het omgevingsplan moeten voldoen aan instructieregels van het Rijk.

Aanpassen:
De tweede mogelijkheid is dat de regels worden aangepast aan de Roermondse situatie. In algemene zin kan een regel in meer of mindere mate toepasselijk zijn voor onze gemeente, of wellicht willen we de regel verbijzonderen voor bepaalde gebieden. In beide gevallen bestaat de mogelijkheid om de bruidsschatregels in aangepaste vorm (al dan niet gekoppeld aan een specifiek werkingsgebied) over te nemen. Uiteraard moeten we ook hier wel blijven voldoen aan de instructieregels van het Rijk.

Schrappen:
Waarschijnlijk zijn niet alle bruidsschatregels relevant voor de Roermondse situatie. Indien activiteiten niet in onze gemeente voorkomen, hoeven er ook geen regels voor te worden vastgesteld. Deze regels mogen uit het omgevingsplan worden geschrapt. Uiteraard zouden op een later moment ook weer regels kunnen worden toegevoegd, of kan een algemene zorgplichtbepaling ter ondervanging van het schrappen van de bruidsschatregels worden opgenomen.

Met de bruidsschat worden de regels op lager niveau ondergebracht vanuit de gedachte dat deze regels vooral een lokaal effect hebben. De lokale wetgever kan het beste bepalen welke regels voor een specifieke locatie moeten gelden. De ruimte die zo voor de gemeenteraden ontstaat om te besluiten over zaken waar voorheen het rijk het bevoegd gezag was, wordt bestuurlijke afwegingsruimte genoemd. We zijn van plan deze lokale afwegingsruimte te benutten, en waar mogelijk de regels toe te snijden op de Roermondse situatie.

Dit is ook al beschreven in de op 12 oktober 2023 vastgestelde Omgevingsvisie, en zelfs als Uitvoeringsprogramma benoemd in hoofdstuk 6 van dit document*: 'We nemen gebiedsgerichte normen voor milieuaspecten in het omgevingsplan, waar nodig werken we in de vorm van een programma aan het bereiken van die normen'.*

Bij het vertalen van de bruidsschat is het verstandig af te stemmen met ketenpartners zoals de Veiligheidsregio en de RUD Limburg-Noord, en buurgemeentes. Een aandachtspunt dat uit de raadsconsultatie is gebleken, is dat deze vertaling niet moet leiden tot onnodig strenge regels, waardoor het vestigingsklimaat in Roermond (te) onaantrekkelijk zou worden in vergelijking tot de buurgemeenten.

8. Regels over de fysieke leefomgeving worden zoveel mogelijk in het omgevingsplan opgenomen
In pagaragraaf 2.2 is al beschreven, dat regels over activiteiten die de fysieke leefomgeving veranderen in het omgevingsplan moeten worden opgenomen. Indien activiteiten weliswaar effect kunnen hebben op de fysieke leefomgeving, maar deze niet kunnen wijzigen, dan mogen hierover regels in het omgevingsplan worden opgenomen. Dit betreft met name een categorie regels die momenteel nog verspreid in diverse gemeentelijke verordeningen is opgenomen.

Het onderscheid tussen beide categorieën zal niet altijd even scherp te maken zijn. Het is daarom verstandig om alle regels die de fysieke leefomgeving raken, zoveel mogelijk te integreren in het omgevingsplan. In de eerste plaats kan hiermee de onderlinge samenhang beter worden bewaakt. Daarnaast maakt het de regels ook beter raadpleegbaar: ze zijn dan allemaal te raadplegen via het DSO (zie ook het volgende uitgangspunt), in plaats van dat op verschillende plekken moet worden gezocht.

Voor het Roermonds omgevingsplan kiezen we dan ook voor het uitgangspunt, dat regels over de fysieke leefomgeving zoveel mogelijk in het omgevingsplan worden opgenomen. Het is echter niet ondenkbaar, dat het handhaven van een regel op een andere plek (verordening) een meerwaarde kan hebben. Dat kan bijvoorbeeld het geval zijn wanneer een activiteit niet slechts invloed heeft op de fysieke leefomgeving, maar ook raakt aan aspecten van openbare orde en veiligheid.

We houden dan ook de mogelijkheid open om, waar wenselijk, dergelijke activiteiten niet via het omgevingsplan te reguleren.

9. De gebruiker moet zoveel mogelijk centraal staan
Een omgevingsplan is meer dan ‘een setje regels met een kaartje’. Primair draait het uiteraard om die regels die duidelijk maken welke activiteit is toegestaan op welke locatie en onder welke voorwaarden. Belangrijk is dat iedereen zo eenvoudig mogelijk kennis kan nemen van die regels. Daarnaast moet men snel in staat zijn om te bepalen welke regels in een concrete situatie van toepassing zijn, voor de desbetreffende locatie. Dit wordt bereikt door die regels te *annoteren* en uit te drukken in *toepasbare regels*. Gebruikers zijn in deze context niet alleen de bewoners en bedrijven binnen onze gemeente, maar zeker ook de medewerkers binnen de ambtelijke organisatie die dagelijks van het omgevingsplan gebruik moeten gaan maken.

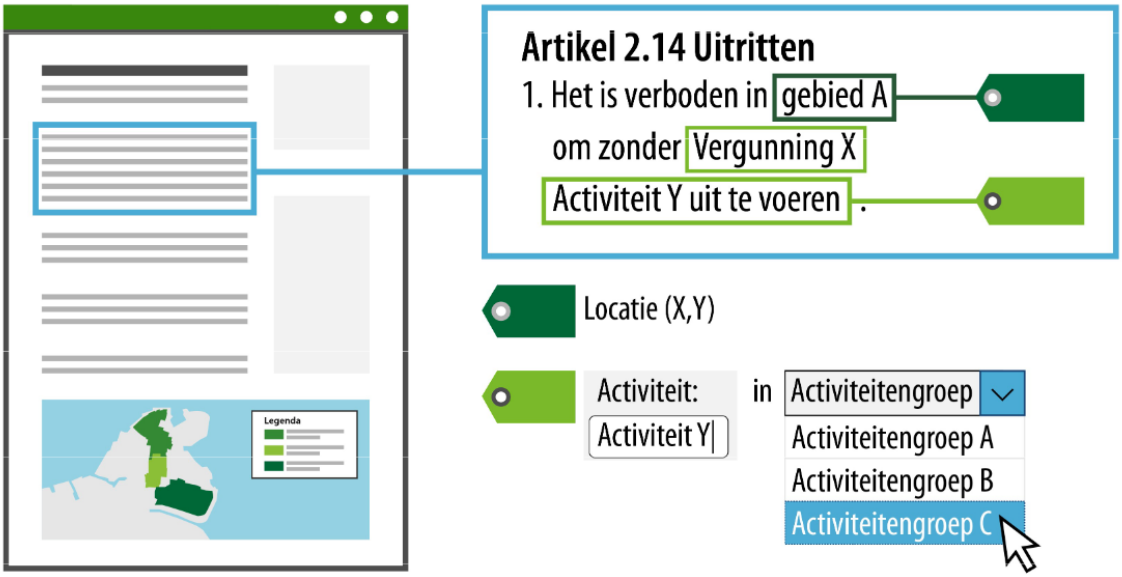
Annoteren is het koppelen van informatie (meta-data) aan een omgevingsplanregel. Het Toepassingsprofiel Omgevingsdocumenten Omgevingsplan (TPOD Omgevingsplan) omschrijft annoteren als ‘het toevoegen van gegevens aan (onderdelen van) besluiten en regelingen, gegevens die die besluiten en regelingen machineleesbaar maken’.

Het annoteren van omgevingsdocumenten kan op verschillende niveaus gebeuren. Bij het annoteren op regelniveau, wordt de informatie die in de regels is vastgelegd, geanalyseerd en gestructureerd naar kenmerken van die regel. Het Omgevingsloket kan bij zoekopdrachten op basis van die kenmerken filteren. Alleen de artikelen waarbij bepaalde kenmerken zijn geannoteerd, zullen bij een specifieke zoekopdracht getoond worden.

Inhoudelijke annotaties van omgevingsplanregels zijn niet verplicht. Het is echter wel zeer verstandig om onze omgevingsplanregels inhoudelijk te annoteren. Dankzij annotaties krijgt diegene alleen die artikelen te zien die relevant zijn. Daardoor hoeft niet het gehele omgevingsplan te worden gelezen om hier duidelijkheid over te krijgen. Hierin ligt dan ook de grootste toegevoegde waarde van het

annoteren. Het annoteren geeft aan ons als gemeente dus de kans om gebruikers van het Omgevingsloket in enkele klikken alle relevante informatie te laten zien voor hun initiatief of het initiatief waarbij ze belanghebbende zijn.

In onderstaande afbeelding (afkomstig uit de VNG Handreiking Annoteren Omgevingsplan) is de annotatie van een regel gevisualiseerd.



Gelet op het voorgaande, betekent het uitgangspunt dat de gebruiker centraal staat, dat we voor wat betreft het annoteren van de regels inzetten op een zo hoog mogelijk niveau van dienstverlening.

Het annoteren van omgevingsplanregels is ook nodig voor het opstellen van *toepasbare regels*: vragenbomen voor vergunningchecks en maatregelen op maat, en formulieren voor indieningsvereisten. Toepasbare regels zijn begrijpelijke vertalingen van juridische regels naar een check of een vergunning (of andere toestemming) nodig is. Wij kunnen met toepasbare regels antwoord geven op vragen over de regels in het omgevingsplan (dit kunnen inwoners of ondernemers zijn, maar ook een bevoegd gezag).

Een voorbeeld van een juridische regel is: 'Een oprit mag niet breder zijn dan 4 m.'
Bij een vergunningcheck hoort hier de volgende toepasbare regel bij: '
Wordt de oprit breder dan 4 m?'

Het is niet verplicht om voor alle onderdelen van het omgevingsplan toepasbare regels op te stellen. Als er echter geen toepasbare regels zijn, dan krijgen inwoners en ondernemers via het Omgevingsloket geen antwoord op hun vragen. Juist via vragenbomen/toepasbare regels kan de gebruiker slim door het omgevingsplan worden geleid, worden vragen voorkomen en wordt de dienstverlening vergroot. Daarbij geldt wel, dat niet alle regels in gelijke mate geschikt zijn om te worden vertaald in een toepasbare regel. Hoe complexer de regel, hoe moeilijker het is om deze toepasbaar te maken. We streven ernaar voor de veel voorkomende activiteiten toepasbare regels te maken. Uiteraard moet de toepasbaarheid een aandachtspunt zijn bij het opstellen van de juridische regels, maar het is dus niet de bedoeling, dat voor iedere omgevingsplanregel een toepasbare regel wordt gemaakt.

Voor het annoteren van omgevingsplanregels en het toevoegen van toepasbare regels zijn geen wijzigingsbesluiten benodigd. De juridische inhoud van het omgevingsplan wordt er immers niet mee gewijzigd, het betreft enkel de raadpleegbaarheid.

9. Regels over de fysieke leefomgeving worden zoveel mogelijk in het omgevingsplan opgenomen
In pagaragraaf 2.2 is al beschreven, dat regels over activiteiten die de fysieke leefomgeving veranderen in het omgevingsplan moeten worden opgenomen. Indien activiteiten weliswaar effect kunnen hebben op de fysieke leefomgeving, maar deze niet kunnen wijzigen, dan mogen hierover regels in het omgevingsplan worden opgenomen. Dit betreft met name een categorie regels die momenteel nog verspreid in diverse gemeentelijke verordeningen is opgenomen.

Het onderscheid tussen beide categorieën zal niet altijd even scherp te maken zijn. Het is daarom verstandig om alle regels die de fysieke leefomgeving raken, zoveel mogelijk te integreren in het omgevingsplan. In de eerste plaats kan hiermee de onderlinge samenhang beter worden bewaakt. Daarnaast maakt het de regels ook beter raadpleegbaar: ze zijn dan allemaal te raadplegen via het Digitaal Stelsel Omgevingswet (zie ook het vorige uitgangspunt), in plaats van dat op verschillende plekken moet worden gezocht. Voor het Roermonds omgevingsplan kiezen we dan ook voor dit uitgangspunt. Het is echter niet ondenkbaar, dat het handhaven van een regel op een andere plek (verordening) een meerwaarde kan hebben. Dat kan bijvoorbeeld het geval zijn wanneer een activiteit niet slechts invloed heeft op de fysieke leefomgeving, maar ook raakt aan aspecten van openbare orde en veiligheid. We houden dan ook mogelijkheid open om, waar wenselijk, dergelijke activiteiten niet via het omgevingsplan te reguleren.

10. We proberen los te laten en te vertrouwen: incidenten vragen niet meteen om meer regeldruk
De Omgevingswet roept op tot verminderen van regeldruk en het geven van vertrouwen en verantwoordelijkheid aan initiatiefnemers. In de Memorie van toelichting op de Omgevingswet is dit als volgt verwoord:

‘Vertrouwen in initiatiefnemers betekent dat het nieuwe stelsel uitnodigend moet zijn voor nieuwe initiatieven. Regels moeten waar mogelijk ruimte bieden voor eigen invulling en oplossingen. En burgers en bedrijven die die regels serieus en consequent naleven, verdienen het vertrouwen van de overheid als toezichthouder.’

De regels in onze huidige bestemmingsplannen en verordeningen zijn ooit vastgesteld met een doel. Het is onverstandig die regels zonder meer los te laten. Regels zorgen immers ook voor rechtszekerheid: iedereen weet waar hij of zij aan toe is. De insteek is om de regeldruk te verlagen, zoals ook beschreven onder het vijde uitgangspunten: ‘We gaan voor passende regels voor activiteiten en locaties’. Het loslaten van regels moet daarbij wel stapsgewijs en weloverwogen gebeuren.

Soms is er sprake van een situatie, waarbij er iets onwenselijks gebeurt, en waartegen niet direct handhavend kan worden opgetreden. De ‘natuurlijke’ reflex is dan vaak om de regeldruk te verhogen. Dat is echter een reactie die niet hemelaal past bij de geest van de Omgevingswet.

Als gevolg van dereguleringsslagen, kunnen meer van dat soort situaties ontstaan. We proberen dit uiteraard te voorkomen. Echter, loslaten en vertrouwen impliceert ook een acceptatie dat er zaken gebeuren die vooraf niet zijn voorzien. Het is goed om dit te beseffen. Dat vertaalt zich in het uitgangspunt dat incidenten niet meteen hoeven te vragen om meer regeldruk.

4. De structuur en planning van de transitiefase

4.1 We staan voor een complex transitieproces

In dit hoofdstuk wordt beschreven binnen welke structuur we de transitie van het omgevingsplan van rechtswege naar het eigen Roermonds omgevingsplan willen vormgeven. Daarbij wordt ook een doorkijk gegeven naar de stappen die daartoe het eerst worden gezet, en welke globale planning we hanteren. We staan namelijk voor een complex transitieproces.

Het eigen Roermonds omgevingsplan zal vorm krijgen door een serie van wijzigingsbesluiten. De raad is als planwetgever daarbij als eerste aan zet. Deze bevoegdheid kan deels worden gedelegeerd aan het college, waarover meer in hoofdstuk 6.

Een van de uitgangspunten van deze nota, is dat we kiezen voor een combinatie van een gebiedsgerichte en themagerichte aanpak. Dat is afhankelijk van het onderwerp en de locatie. Wanneer de transitie eenmaal goed op gang is gekomen, zullen als regel meerdere wijzigingsbesluiten gelijktijdig worden voorbereid. Dit is het gevolg van de reikwijdte van het omgevingsplan, en de vele onderwerpen die daarin een plek moeten krijgen. Een zorgvuldige afstemming binnen het volledige besluitvormingsproces (van de eerste ambtelijke voorbereiding tot en met het dictum van de raadsbesluiten) is dus een vereiste.

4.2 De pijlers van het omgevingsplan

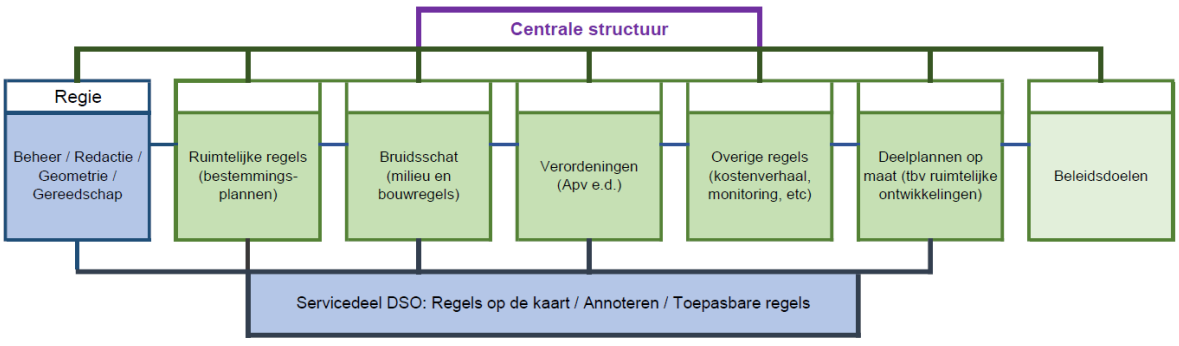
Een visualisatie van de pijlers

Om het transitieproces in goede banen te leiden, is het verstandig de voorbereidende werkzaamheden ten behoeve van de wijzigingsbesluiten onder te brengen in een aantal sporen of pijlers. Binnen een centrale (project)structuur kan de samenhang daarvan wordt bewaakt. Vanuit deze structuur wordt dan naar het eigen omgevingsplan toegewerkt.

Afhankelijk van het onderdeel (pijler) wordt er binnen deze structuur gewerkt aan:

- Inhoudelijke onderdelen van het omgevingsplan die voortkomen uit de transitieopgave;
- Inhoudelijke onderdelen van het omgevingsplan, die voortkomen uit nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen;
- Inhoudelijke onderdelen van het omgevingsplan, die voortkomen uit beleidsdoelen en -wensen (bijvoorbeeld omgevingswaarden);
- Begeleiding, monitoring en procesbewaking op alle inhoudelijke onderdelen (regie).
- De digitale raadpleegbaarheid van het omgevingsplan via het DSO. Dit geldt voor alle pijlers op één na, zij het dat niet iedere omgevingsplanregel in een toepasbare regel zal worden vertaald. Het servicedeel hangt als het ware onder de pijlers.

De structuur kan als volgt worden gevisualiseerd:



De transitieopgave van het omgevingsplan van rechtswege naar het Roermonds omgevingsplan vindt plaats binnen de eerste drie inhoudelijke pijlers: Ruimtelijke regels, Bruidsschat, en Verordeningen.

Hierna wordt verder ingegaan op de werkzaamheden die binnen de zeven pijlers zullen plaatsvinden.

Beheer / Redactie / Geometrie / Gereedschap
Het is bij het werken aan het omgevingsplan van belang om te beseffen, dat er per gemeente maar één omgevingsplan bestaat. Ook wanneer de transitie van het omgevingsplan van rechtswege naar het eigen Roermonds omgevingsplan is afgerond, is het omgevingsplan nog niet 'klaar'. De wereld om ons heen is immers continu in beweging. Daarnaast is het omgevingsplan onderdeel van een beleidscyclus op gemeentelijk niveau, waarbij de wetgever uitgaat van een continu proces van beleidsontwikkeling, beleidsdoorwerking, uitvoering en evaluatie. Dat maakt het omgevingsplan tot een dynamisch plan, dat continu onderhouden moet worden, ook in de periode na 2031.

De regiepijler is in dit verband de overkoepelende (en daarmee een belangrijke) pijler binnen het project. Binnen dit onderdeel ligt de verantwoordelijkheid voor de aansluiting op het DSO conform het STOP-TPOD model, en de bewaking van de opbouw en uniformiteit van het omgevingsplan (zowel voor het via het DSO zichtbare deel, als voor de onderliggende informatiedatabase). Dit is een dwarsverband dat door alle andere sporen heen loopt.

Omdat we over maar één omgevingsplan beschikken, is het van belang dat niet alleen in het begin van de transitiefase de (technische) spelregels over wijzigingen in het omgevingsplan bekend en navolgbaar zijn, maar dat dat over 10 of 20 jaar nog steeds het geval is. De afspraken daarover moeten binnen de regiepijler worden gemaakt en bewaakt. Tevens zal de coördinatie en onderlinge afstemming tussen de diverse achtereenvolgende wijzigingsbesluiten binnen deze pijler moeten plaatsvinden.

Ruimtelijke regels
Binnen deze pijler worden de ruimtelijke regels uit onze bestemmingsplannen (onderdeel van het omgevingsplan van rechtswege) vertaald naar het nieuwe omgevingsplan. Dit is een spoor dat hoofdzakelijk gebiedsgericht zal worden opgepakt. Het is logisch om daarbij de begrenzingen van de huidige beheersgerichte bestemmingsplannen aan te houden, en te starten met gebieden die een relatief lage ruimtelijke dynamiek kennen.

Ook het wettelijk verplicht vertalen van omgevingsvergunningen voor buitenplanse omgevingsplanactiviteiten (de zogenaamde 'Bopa') zal naar verwachting binnen deze pijler gaan plaatsvinden.

Bruidsschat
Het overzetten van de bruidsschat naar het Roermonds omgevingsplan gebeurt binnen deze peiler. Dit is een pijler die hoofdzakelijk themagewijs zal worden opgepakt, met de kanttekening dat diverse onderwerpen uit de bruidsschat zich ook lenen voor een (deels) gebiedsgerichte benadering. Over alle bruidsschatregels moet de afweging worden gemaakt of deze worden overgenomen (al dan niet in aangepaste vorm) of worden geschrapt. Voor de vertaling naar lokaal maatwerk moeten de bruidsschatregels nader worden geanalyseerd.

Verordeningen
De bepalingen uit onze verordeningen die de fysieke leefomgeving raken, moeten (of mogen) op termijn in het omgevingsplan worden opgenomen. Deze bepalingen maken geen onderdeel uit van het

omgevingsplan van rechtswege. Verordeningen (behalve de verordeningsregels die onderdeel uitmaken van het omgevingsplan van rechtswege) mogen tijdens de transitieperiode nog in een bestaande vorm (dus als verordening) worden gewijzigd. De implementatie in en transitie naar het omgevingsplan vindt plaats binnen deze pijler. Ook dit is een spoor dat hoofdzakelijk themagewijs zal worden aangepakt.

Vooruitlopend op de verhuizing van de diverse verordeningsregels naar het omgevingsplan, heeft de raad in november 2023 diverse technische aanpassingen aangebracht aan de huidige verordeningen, zodat deze aansluiten bij de bepalingen uit de Omgevingswet.

Overige regels
In het omgevingsplan kunnen nog diverse overige (overkoepelende) regels worden opgenomen, die niet onder de hiervoor genoemde categorieën vallen. Het VNG Casco bevat bijvoorbeeld hoofdstukken over ‘Beheer en onderhoud’, ‘Financiële bepalingen’, ‘Procesregels’, ‘Handhaving’, en ‘Monitoring en evaluatie’. Binnen deze pijler wordt onderzocht of en welke overige regels een plek kunnen krijgen in het Roermonds omgevingsplan.

Deelplannen op maat
Indien voor bepaalde ruimtelijke ontwikkelingen een omgevingsplanwijziging op maat noodzakelijk is, dan moet de opzet en inhoud hiervan worden afgestemd met de bestaande onderdelen van het omgevingsplan (en eventueel in voorbereiding zijnde onderdelen). De coördinatie en afstemming hierover vindt plaats binnen deze pijler.

Beleidsdoelen
In het omgevingsplan kunnen zogenaamde omgevingswaarden worden opgenomen. Omgevingswaarden zijn bijvoorbeeld normen voor de kwaliteit die de gemeente voor (een onderdeel van) de fysieke leefomgeving wil bereiken. Het opstellen van omgevingswaarden behoort niet tot de transitieopgave. Hiervoor is al beschreven dat de eerste jaren terughoudend met het nieuwe instrument omgevingswaarde zal worden omgegaan.

Beleidsdoelen waarvoor het vaststellen van omgevingswaarden of andere juridische regels wenselijk blijkt, moeten via de begroting, en vervolgens het vaststellen van beleid of programma’s, in het omgevingsplan landen. Voordat een omgevingswaarde of een juridische regel in het omgevingsplan wordt vastgesteld, moeten ook de middelen en de capaciteit voor het behalen van die beleidsdoelen worden geborgd. Vanuit het omgevingsplanproces vindt hierover uiteraard wel advisering, coördinatie en afstemming plaats.

4.3 Wanneer doen we wat?

De eerste stappen
De eerste acties die voor het Roermonds omgevingsplan worden uitgevoerd, zullen niet inhoudelijk van aard zijn. Dit betreft in de eerste plaats een technische publicatie van de bruidsschat in de productieomgeving van het DSO. Het is daarna de bedoeling aan de raad in de loop van 2024 een structurerend wijzigingsbesluit van het omgevingsplan voor te leggen. Dit wordt nog geen inhoudelijke wijziging van het omgevingsplan, maar hiermee kan wel de structuur en hoofdstukindeling van het Roermonds omgevingsplan vastgesteld worden. Het eerste wijzigingsbesluit wordt dan als het ware de kapstok, waaraan de komende jaren de diverse navolgende wijzigingsbesluiten zullen worden opgehangen. Dit biedt daarna ook de ruimte om gelijktijdig binnen de pijlers omgevingsplanwijzigingen voor te bereiden, en daar regie op te voeren. Uiteraard kan indien de raad dat wenselijk acht, over dit eerste wijzigingsbesluit een informele consultatie- of informatiebijeenkomst plaatsvinden.

Na het eerste structurenwijzigingsbesluit zal de komende jaren het omgevingsplan van rechtswege stapsgewijs worden gewijzigd in het eigen Roermonds omgevingsplan. Dit wordt, zoals ook al vastgelegd in het Plan van aanpak, een proces van meerdere jaren.

Hierna wordt ten aanzien van de diverse pijlers een doorkijk gegeven naar de werkzaamheden die moeten worden uitgevoerd, en de termijn waarbinnen we die willen uitvoeren. Het betreft met name een planning voor de eerste periode van de transitiefase, en niet een harde planning voor het gehele omgevingsplanproces. Dat is vanwege de complexiteit van het proces en de periode die moet worden overzien nog niet goed mogelijk.

De voortgang van de transitie naar het eigen omgevingsplan zal jaarlijks worden gerapporteerd aan de raad, waarbij voor het daaropvolgende jaar een concrete planning, en de jaren daarna een verdere doorkijk zal worden gegeven van de gebieden en onderdelen waarvoor wijzigingsbesluiten worden voorbereid. Dit krijgt bij voorkeur een plek in de P&C cyclus. Door stapsgewijs het omgevingsplan uit te breiden wordt het eigen Roermonds omgevingsplan steeds groter, totdat het het omgevingsplan van rechtswege volledig vervangen heeft. Het zal een proces zijn waarin we steeds moeten leren van de opgedane ervaringen, en bijsturen.

In de vorige paragraaf is al aangegeven dat de transitieopgave naar het Roermonds omgevingsplan plaatsvindt binnen de pijlers Ruimtelijke regels, Bruidsschat, en Verordeningen. Het tijdpad dat we voor ogen hebben kan globaal als volgt worden gevisualiseerd:

Onderdeel / Jaar	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032
Ruimtelijke regels									
Bruidsschat									
Verordeningen									

Hierna wordt beschreven hoe we dit de komende jaren gaan oppakken.

Ruimtelijke regels

De ruimtelijke regels uit onze huidige beheersverordening en bestemmingsplannen zullen hoofdzakelijk gebiedsgericht naar het eigen omgevingsplan worden vertaald. De gebieden bepalen we aan de hand de grenzen van onze beheersgerichte bestemmingsplannen. Dit is uiteraard een leidraad, maar geen harde eis. Per wijziging moet een logische grens van het nieuwe plandeel worden bepaald.

In onderstaande tabel is een overzicht van onze beheersgerichte bestemmingsplannen opgenomen:

Bestemmingsplan	Typering gebied
Maasniel	Laag- tot middeldynamische stadswijk
Leeuwen	Laagdynamische stadswijk
Beheersverordening Maas- en Maasplassen	Laag- tot hoogdynamisch buitengebied grenzend aan, en binnen het rivierbed van de Maas
Buitengebied Swalmen	Laagdynamisch buitengebied
Kern Swalmen	Laag- tot middeldynamische dorpskern
Buitengebied Asenray	Laagdynamisch buitengebied
Bedrijventerreinzone Roerstreek	Laag- tot middeldynamisch bedrijventerrein
Buitengebied Roerdal	Laagdynamisch buitengebied

Herten	Laag- tot middeldynamische stadswijk
Zuidelijke Stadsrand	Laag- tot middeldynamisch bedrijventerrein
Lus van Linne	Laagdynamisch buitengebied binnen het rivierbed van de Maas
Roer en Hambeek	Laag- tot middeldynamische stadswijk
Kemp Kitskensber Kitskensdal	Laag- tot middeldynamische stadswijk
Donderberg Hoogvonderen	Laag- tot middeldynamische stadswijk
Noordelijke en Oostelijke Stadsrand	Laag- tot middeldynamisch stedelijk dienstenterrein
Vrijveld Lommerveld	Laag- tot middeldynamische stadswijk
Binnenstad Roermond	Hoogdynamische stadswijk
Maasoever	Laag- tot middeldynamische stadswijk
Roerdelta Fase 1	Laag- tot middeldynamische stadswijk
Roermondse Veld	Laag- tot middeldynamische stadswijk
Bedrijventerrein Willem Alexander	Laag- tot middeldynamisch bedrijventerrein
Stadsweide Roermond	Laagdynamisch buitengebied in het rivierbed
Kern Boukoul	Laagdynamische dorpskern
Kern Asenray	Laagdynamische dorpskern

De term dynamisch in de context van bovenstaand overzicht duidt op de mix (of juist het ontbreken daarvan) van bepaalde functies in een gebied. Het zegt ook iets over de vraag of de nadruk van de ruimtelijke regels meer zou moeten liggen op beschermen (laagdynamisch), of op benutten (hoogdynamisch). Wellicht ten overvloede: indien een nieuwe ruimtelijke ontwikkeling niet past in het omgevingsplan, dan zegt de term dynamisch in bovenstaand overzicht niets over de afweging die daarover moet worden gemaakt. Bij die afweging zijn de Omgevingsvisie en de overige inhoudelijke kaders leidend.

In bovenstaand overzicht zijn niet alle bestemmingsplannen opgenomen die binnen de gemeente Roermond gelden. Voor de ontwikkelingsgerichte bestemmingsplannen (zoals bijvoorbeeld de recent vastgestelde bestemmingsplannen Woningbouw Asenray Oost en Melickerveld 2022) geldt dat per deelgebied moet worden bezien in hoeverre deze in de omzetting van het onderliggende ‘moederplan’ naar de ruimtelijke regels van het omgevingsplan worden meegenomen, of dat deze een eigen omgevingsplanprocedure zullen volgen. Dit gaat met name afhankelijk zijn van de vraag in hoeverre de betreffende ontwikkeling al gerealiseerd is.

We starten met de woonwijken Maasniel en Leeuwen. De reden daarvoor is dat de bestemmingsplannen voor deze wijken het oudste zijn. Het planologisch-juridisch kader is in deze gebieden dus het meest aan actualisatie toe. Daarnaast lenen de karakteristieken van deze gebieden ook voor het uitwerken van een regelset, die breed toepasbaar zal zijn binnen de rest van het bebouwd gebied van Roermond. Na inwerkingtreding van de wet schatten we in dat we circa 2 jaar nodig hebben voor het volledig uitwerken van de regels met werkingsgebieden, inclusief annotaties en het toepasbaar maken daarvan. In de loop van 2025 en verder, kunnen ook nieuwe omgevingsplanwijzigingen worden voorbereid voor de overige stadswijken en dorpskernen, en kan gestart worden met de regelsets voor de overige gebiedstypen (bijvoorbeeld de bedrijven- en dienstenterreinen en het buitengebied). Rekening houdend met de ‘einddatum’ van 31 december 2031, betekent dit dat vanaf 2026 per jaar gemiddeld 3 tot 4 van de in het overzicht genoemde bestemmingsplannen onder de ruimtelijke regels van het omgevingsplan moeten worden gebracht. De verwachting is dat naarmate het eigen omgevingsplan meer gevuld raakt, dit sneller zal gaan: het proces zal dan steeds meer bestaan uit het koppelen van nieuwe werkingsgebieden aan de

bestaande regelsets, in plaats van het opstellen van nieuwe regelsets met bijbehorende toepasbare regels en annotaties.

Bruidsschat

De bruidsschatregels maken onderdeel uit van het omgevingsplan van rechtswege. Voor 2032 moeten we de keuze hebben gemaakt of en hoe we de bruidsschatregels overnemen in het Roermonds omgevingsplan. Hiervoor is al aangegeven dat we de bruidsschatregels in principe themagericht gaan overnemen. In bepaalde gevallen kan een gebiedsgerichte aanpak aan de orde zijn. In die gevallen streven we ernaar de overzetting mee te nemen met de omgevingsplanwijziging voor de ruimtelijke regels van dat gebied. De voorkeur gaat echter uit naar een gelijktijdige omzetting van een regelset uit de bruidsschat voor het gehele ambtsgebied van de gemeente. Voor de goede orde: ook bij een implementie van bruidsschatregels voor het gehele ambtsgebied van de gemeente, kunnen verschillende werkingsgebieden worden aangewezen, waarbinnen meer of minder (milieu)ruimte wordt gegeven aan verschillende activiteiten. Een dergelijke aanpak staat lokaal maatwerk dus niet in de weg.

De Omgevingswet bevat geen sanctie voor het geval we de regels niet op tijd hebben overgenomen. Het is dus niet zo, dat indien de bruidsschatregels nog niet zijn omgezet, deze vanaf 1 januari 2032 komen te vervallen. Het is wel zo, dat indien het Roermonds omgevingsplan na 31 december 2031 nog bruidsschatregels bevat die in strijd zijn met de instructieregels, door de bestuursrechter onverbindend kunnen worden verklaard, of buiten toepassing worden gelaten.

Het omzetten van de bruidsschat zal themagewijs worden opgepakt, waarbij per wijzigingsbesluit verschillende thema's of onderwerpen kunnen worden gecombineerd. De uitgangspunten die in hoofdstuk 3 ten aanzien van onze regels in het omgevingsplan zijn geformuleerd, zijn hierbij uiteraard leidend.

Globaal ziet dit proces er als volgt uit:
- de eerste stap is dat de bruidsschatregels geanalyseerd worden, en waar mogelijk op thema en complexiteit gegroepeerd;
- daarna moet worden onderzocht of over die bruidsschatregels in hogere regelgeving instructieregels zijn opgenomen. Instructieregels geven de bandbreedte aan van de mogelijkheden om de bruidsschatregel te wijzigen;
- een logische eerste stap zou kunnen zijn om te indieningsvereisten uit de bruidsscat te vertalen naar het Roermonds omgevingsplan;
- vervolgens wordt een eerste beoordeling gedaan over het (gewijzigd) overnemen, of het schrappen van die regels. Dit is ook het moment om af te stemmen met onze (keten)partners;
- indien een regel gewijzigd wordt overgenomen, onderzoeken we in welke vorm dat het beste kan, conform de uitgangspunt dat we gaan voor passende regels voor activiteiten en locaties;
- tot slot wordt de juridische regel geformuleerd, en wordt bezien of en hoe deze toepasbaar zou moeten worden gemaakt.

In theorie zou de bruidsschat in één keer naar het eigen Roermonds omgevingsplan vertaald kunnen worden. Dat lijkt echter gelet op het aantal regels, en de ambitie om de bruidsschat niet beleidsneutraal over te nemen, niet reëel of wenselijk. Voor het opnemen van de bruidsschat zal dus een aantal wijzigingsbesluiten van het omgevingsplan benodigd zijn.

We streven er naar binnen 3 jaar na inwerkingtreding van de Omgevingswet de eerste 'bruidsschatwijziging' van het omgevingsplan aan de raad voor te leggen, en de totale transitie van de bruidsschat binnen 6 jaar na inwerkingtreding af te ronden. De bruidsschatregels waarmee we gaan

starten, moeten nog worden bepaald. Dit is ook een onderwerp dat zich kan lenen voor informele raadsconsultatie vooraf.

Verordeningen

Ook in onze gemeentelijke verordeningen zijn momenteel regels opgenomen die gaan over de fysieke leefomgeving. Een deel van deze regels moét overgezet worden naar het omgevingsplan, en een deel van die regels mag worden overgezet naar het omgevingsplan. Dit onderscheid is in paragraaf 2.2 al als volgt uiteengezet:

- regels over activiteiten die de fysieke leefomgeving blijvend veranderen, moéten in het omgevingsplan worden opgenomen;
- regels over activiteiten die effect hebben op de fysieke leefomgeving, mógen in het omgevingsplan worden opgenomen.

In dit spoor starten we met de regels uit de verordeningen die in het omgevingsplan moéten worden opgenomen. Dat zijn regels uit:

- de Erfgoedverordening 2023;
- de Hemelwaterverordening;
- de Algemene plaatselijke verordening;
- de Afvalstoffenverordening, en (waarschijnlijk);
- de Algemene verordening ondergrondse infrastructuren.

De eerste twee verordeningen maken onderdeel uit van het omgevingsplan van rechtswege. Deze mogen na de inwerkingtreding van de omgevingswet dus niet meer in ‘verordeningsvorm’ worden aangepast. Daarom zou overwogen kunnen worden bij het omzetten van de verordeningsregels naar het omgevingsplan, met deze twee verordeningen te starten. De Erfgoedverordening 2023 en Hemelwaterverordening zijn echter beiden recent vastgesteld. Het betreft dus regelingen die niet op korte termijn geactualiseerd hoeven te worden.

Een andere mogelijkheid is dat wordt gestart met de regels uit de Algemene plaatselijke verordening. Op basis van dit kader worden wekelijks diverse vergunningen verleend en besluiten genomen. Voor wat betreft het niveau van dienstverlening, valt met het overzetten van deze verordening naar het omgevingsplan (mits goed geannoteerd en voorzien van toepasbare regels), de meeste winst te behalen. Dit heeft dan ook de voorkeur.

Bij het overgaan van verordeningsregels naar het omgevingsplan, moet aandacht worden geschonken aan het deel van de originele verordening dat ‘overblijft’. Dat moet gelijktijdig met het wijzigingsbesluit van het omgevingsplan worden vastgesteld, of wellicht worden ingetrokken. Binnen deze pijler van het omgevingsplanproces moet dus niet alleen aandacht zijn voor de regeling die in het omgevingsplan wordt opgenomen, maar ook aan de ‘bronverordening’ van waaruit regels naar het omgevingsplan worden overgeplaatst.

We streven er naar binnen 2 jaar na inwerkingtreding van de Omgevingswet de relevante regels uit de Algemene plaatselijke verordening naar het omgevingsplan over te brengen. De ambitie is de totale transitie van verordeningsregels (die in het omgevingsplan móeten worden opgenomen) binnen 5 jaar na inwerkingtreding van de wet af te ronden. Ook daarbij worden uiteraard de inhoudelijke uitgangspunten zoals geformuleerd in hoofdstuk 3 in acht genomen.

5. Omgevingsdialoog

De omgevingsdialoog in de gemeente Roermond

De komst van de Omgevingswet vraagt om een nadere invulling van het onderdeel participatie bij ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving. De Omgevingswet stimuleert vroegtijdige participatie om tijdig belangen, meningen en creativiteit op tafel te krijgen.

In de Omgevingswet is opgenomen dat participatie soms moet, maar niet hoe dat moet. De rolverdeling tussen overheid en gemeenschap verandert. Steeds meer inwoners, ondernemers en organisaties willen invloed hebben op en een bijdrage leveren aan de kwaliteit van hun fysieke (of sociale) leefomgeving. De veranderende rolverhoudingen vragen ook aanpassing in processen en werkwijzen van de gemeente. Het vraagt om flexibiliteit, maar ook om duidelijkheid en heldere afspraken over wat van wie verwacht mag worden.

Participatie is een actueel onderwerp, op verschillende vlakken verwacht men dat de samenleving eerder bij beleidsvorming en uitvoering worden betrokken. Waar participatie specifiek betrekking heeft op het ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving, wordt in Roermond gesproken over de omgevingsdialoog.

Binnen de gemeente Roermond zijn we aan de slag gegaan met het ontwikkelen van deze beleidsnota en een leidraad voor de omgevingsdialoog. Deze leidraad geldt bij concrete initiatieven in de fysieke leefomgeving en kan ook toegepast worden bij de totstandkoming van het omgevingsplan, toekomstige visies en programma's. Op 17 februari 2022 heeft raad de beleidsnota 'Omgevingsdialoog Gemeente Roermond', inclusief leidraad omgevingsdialoog, vastgesteld (hierna: de beleidsnota omgevingsdialoog).

Dit is de basis waarmee de gemeente Roermond de komende periode de omgevingsdialoog vorm gaat geven. Roermond gaat ervaring opdoen en experimenteren om initiatieven voor ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving te verrijken en te verbeteren. De omgevingsdialoog blijft maatwerk, de leidraad geeft hierbij houvast en spelregels en is bedoeld om flexibel te gebruiken en door te ontwikkelen. Iedere omgevingsdialoog kent zijn eigen aanpak, het gaat niet om het afvinken van lijstjes maar om het geven van houvast.

Het voeren van een omgevingsdialoog bij een wijziging van het omgevingsplan is verplicht

De omgevingsdialoog (participatie) is een verplicht onderdeel van de voorbereiding van een omgevingsplanwijziging. Dit volgt uit artikel 10.2 van het Omgevingsbeluit:

- Er moet een kennisgeving worden gedaan van de voorbereiding van een voorgenomen wijziging van het omgevingsplan. In die kennisgeving moet worden aangegeven, hoe de omgevingsdialoog zal worden vormgegeven. Dit staat in artikel 10.2, lid 1 van het Omgevingsbesluit.
- In het vaststellingsbesluit (wijzigingsbesluit) moet worden beschreven hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en andere bestuursorganen bij de voorbereiding zijn betrokken, en wat met de resultaten is gedaan. Dit staat in artikel 10.2, lid 2 van het Omgevingsbesluit.

In de beleidsnota omgevingsdialoog is specifiek over het omgevingsplan het volgende aangegeven: 'Bij de totstandkoming van het omgevingsplan is er sprake van een motiveringsplicht (bij vaststelling) en een kennisgevingsplicht (in de voorfase). Voor de start van het formele traject van het omgevingsplan dient het bevoegd gezag in te gaan op wie worden er betrokken, waarover worden ze betrokken, wanneer en wat is de rol van het bevoegd gezag. Er komt daarbij ook uitleg over waar aanvullende informatie beschikbaar is. Bevoegd gezag bepaalt zelf op welke manier informatie

beschikbaar is, maar dient er wel voor te zorgen dat het voor iedereen toegankelijk is.'

De omgevingsdialoog in relatie tot het Roermonds omgevingsplan

De wet schrijft niet voor op welke wijze de omgevingsdialoog moet plaatsvinden. De beleidsnota omgevingsdialoog bevat daarvoor ook (bewust) geen checklist. Wel is in dit document beschreven wat wat ons betreft het doel van de omgevingsdialoog moet zijn, en wat we er mee willen bereiken. Deze algemene uitgangspunten gelden (waar mogelijk) ook voor het Roermonds omgevingsplan:

Het doel van de omgevingsdialoog is niet om het met elkaar eens te worden. Het doel is volwaardige deelname van alle belanghebbenden en de dialoog aangaan met elkaar. Op deze manier willen we betrokkenheid en eigenaarschap creëren. Het doel is vroegtijdig informatie boven tafel krijgen, inspelen op wat er leeft in een gebied en zoveel als mogelijk rekening houden met ideeën en wensen van belanghebbenden. Daardoor kan de kwaliteit van besluiten verbeteren.

Belangen en uitgangsposities kunnen verschillend zijn. De dialoog aangaan met elkaar betekent niet dat er voor iedereen een wenselijke oplossing uitkomt. Het creëren van draagvlak kan het resultaat zijn van de omgevingsdialoog, maar dat is niet het doel. Er zullen altijd besluiten zijn die niet of nauwelijks draagvlak zullen krijgen, maar toch genomen moeten worden omdat het algemeen belang voorop staat. Het is dan van belang dat we goed geïnformeerd zijn over de verschillende belangen en op basis daarvan, met een algemeen belang in het achterhoofd, een besluit kunnen nemen.

Bij de voorbereiding van wijzigingsbesluiten van het omgevingsplan, zullen we de leidraad omgevingsdialoog volgen (bijlage 2 van de beleidsnota omgevingsdialoog). Hierin zijn een aantal processtappen beschreven:
1. Keuze maken in niveau van participatie;
2. Plan maken;
3. Omgevingsdialoog uitvoeren;
4. Verslag maken.

Daarbij moet wel de kanttekening gemaakt worden dat de leidraad is toegeschreven op het voeren van een omgevingsdialoog over concrete ruimtelijke initiatieven. Dat kan bij een omgevingsplanwijziging het geval zijn, maar vaak zal de beoogde wijziging een meer algemeen en verordenend karakter hebben:

- Indien een omgevingsplanwijziging het gevolg is van een concreet ruimtelijk initiatief, dan ligt een belangrijk deel van de verantwoordelijkheid voor het voeren van de omgevingsdialoog bij de initiatiefnemer zelf. Dit betekent als het goed is, dat de initiatiefnemer (ver) voor de formele besluitvormingsprocedure al belangrijke stappen heeft gezet in de omgevingsdialoog. De gemeente neemt daarbij wel de regie, om te borgen dat dit op een adequate wijze gebeurt. De uitvoering ligt in eerste instantie bij de initiatiefnemer, maar de gemeente is gesprekspartner. Uiteindelijk is de raad bij de vaststelling van het wijzigingsbesluit als bevoegd bestuursorgaan eindverantwoordelijk in het formele besluitvormingsproces.
- Indien een omgevingsplanwijziging een verordenend of beheersmatig karakter heeft (er worden bijvoorbeeld algemene regels geintroduceerd voor het hele ambtsgebied, of grotere gebieden binnen de gemeente), dan ligt de verantwoordelijkheid voor het voeren van de omgevingsdialoog geheel bij de gemeente. Het is niet ondenkbaar dat een dergelijk wijzigingsbesluit minder tot de verbeelding spreekt, en ook minder aanleiding geeft voor een dialoog. Dit kan zich vertalen naar het participatieniveau, de kring van belanghebbenden die actief wordt betrokken, en de wijze waarop dit wordt georganiseerd.

Waar we bij concrete ruimtelijke initiatieven al steeds meer gevoel krijgen bij de wijze waarop een omgevingsdialoog een plek moet krijgen in het planproces, moeten wij dat bij dit type wijzigingsbesluiten nog geheel gaan ontdekken. Uiteindelijk kan dit gaan landen in een meer vastomlijnd proces, maar het zal in de eerste periode na inwerkingtreding van de Omgevingswet vooral gaan om maatwerk. Van belang is in ieder geval dat ook hier de verplichtingen uit artikel 10.2 van het Omgevingsbesluit in acht worden genomen. De beoogde omgevingsplanwijziging moet vooraf worden aangekondigd, en bij de besluitvorming moet rekenschap worden gegeven van (het resultaat van de) omgevingsdialoog.

6. Delegatie

Wat is delegatie?

Bij delegatie draagt een hoger bestuursorgaan een bevoegdheid over aan een lager bestuursorgaan. In afdeling 10.1.2 van de Algemene wet bestuursrecht staan de wettelijke bepalingen over delegatie. Voor delegatie is een specifieke wettelijke grondslag vereist. Het bestuursorgaan dat de bevoegdheid overdraagt, kan die vanaf dat moment niet meer zelf uitoefenen. Dit betekent echter niet, dat het hogere bestuursorgaan zijn bevoegdheid definitief kwijt is. De delegatie kan weer worden ingetrokken, of het hogere bestuursorgaan kan beleidsregels opstellen over de wijze waarop de bevoegdheid moet worden uitgeoefend.

Bevoegdheden ten aanzien van het omgevingsplan kunnen worden gedelegeerd

In de Omgevingswet is bepaald dat de raad de bevoegdheid tot het vaststellen van delen van het omgevingsplan kan delegeren aan het college. Ook mag de raad het nemen van een voorbereidingsbeluit delegeren aan het college[4]. Dat gebeurt door middel van een delegatiebesluit. Een dergelijk delegatiebesluit vormt een afzonderlijk besluit, dat geen deel uitmaakt van het omgevingsplan. Daarbij moeten de grenzen van de gedelegeerde bevoegdheid duidelijk worden omschreven: een delegatiebesluit bepaalt binnen welke grenzen en onder welke voorwaarden de bevoegdheid kan of moet worden uitgeoefend. Ook kan in een delegatiebesluit bepaald worden hoe het college uitvoering moet geven aan de gedelegeerde bevoegdheid.

De mogelijkheid om delen van het omgevingsplan te delegeren, biedt ruimte voor een toedeling van bevoegdheden op maat. Met delegatie kan de raad ervoor zorgen dat de uitvoering van het beleid bij het uitvoerende orgaan neergelegd wordt. Ook vanuit het oogpunt van efficiency en flexibiliteit kan delegatie wenselijk zijn. Er zijn ook een aantal aandachtspunten: de raad mag niet de volledige bevoegdheid tot het vaststellen van het omgevingsplan delegeren aan het college. Tot slot moet de delegatie van bevoegdheden ook kenbaar en rechtszeker gebeuren.

Een omgevingsplanwijziging die het college met een gedelegeerde bevoegdheid vaststelt, moet ten slotte aan dezelfde procedurele en inhoudelijke eisen voldoen als een omgevingsplanwijziging die wordt vastgesteld door de raad. Ook de rechtsbeschermingsmogelijkheden ten aanzien van een gedelegeerd wijzigingsbesluit zijn hetzelfde.

Twee ‘hoofdsmaken’ van delegatie

In algemene zin zijn er twee ‘hoofdsmaken’ van delegatie denkbaar:

- De raad kan een algemene lijst van aan het college gedelegeerde bevoegdheden vaststellen. De raad wijst dan als het ware categorieën van gevallen aan, waarin het college zelfstandig bevoegd is het omgevingsplan te wijzigen;
- De raad kan een concreet project of ontwikkeling aanwijzen, waarvoor het college de wijziging van het omgevingsplan mag verzorgen. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan een woningbouwontwikkeling waarvoor de raad het stedenbouwkundig plan vaststelt, en de juridische vertaling van dat plan in het omgevingsplan met een concreet delegatiebesluit aan het college overlaat.

Dit hoofdstuk richt zich op de eerste variant: het delegeren van algemene bevoegdheden aan het college. Voor de toekomst houden we de mogelijkheid voor delegatiebesluiten van de ‘tweede categorie’ wel open. Daartoe zal in die gevallen dan expliciet besloten moeten worden.

[4] Artikel 2.8 en 4.14 vijfde lid van de Omgevingswet

De delegatiebevoegdheid is nieuw in het omgevingsrecht

In de inleiding van dit hoofdstuk is al beschreven, dat de delegatie van bevoegdheden een specifieke wettelijke grondslag vereist. De Wet ruimtelijke ordening (Wro) kent een dergelijke grondslag niet. Onder de Wro is alleen de raad het bevoegd gezag voor het vaststellen van een bestemmingsplan. De raad kan deze bevoegdheid niet delegeren aan het college. Ook de bevoegdheid tot vaststelling van verordeningen ligt in principe bij de gemeenteraad (artikel 147 Gemeentewet).

In de Omgevingswet zijn delegatiebevoegdheden opgenomen voor het wijzigen van delen van het omgevingsplan, en voor het nemen van een voorbereidingsbesluit. Deze bevoegdheden zijn nieuw. Daarom hebben ook over deze nieuwe bevoegdheid informele consultatiesessies met de raad plaatsgevonden. Daarbij is in eerste instantie de juridische figuur van delegatie toegelicht, en zijn voorbeelden besproken van bevoegdheden die met een algemeen delegatiebesluit aan het college zouden kunnen worden gedelegeerd. Tijdens de tweede bijeenkomst zijn delegatiebesluiten van gemeenteraden van vijf andere Limburgse gemeenten geanalyseerd en besproken, zodat de aanwezigen een beter gevoel konden krijgen bij de materie.

Uit de analyse is gebleken dat de verschillende gemeenteraden ook verschillend met de delegatiebevoegdheid omgaan. Dit is ook in lijn met de gedachte achter de Omgevingswet, die een dergelijke afweging op lokaal niveau mogelijk maakt.

Uit de analyse (voor de goede orde: van de vijf delegatiebesluiten) kon het volgende worden afgeleid:

De volgende bevoegdheden zijn door nagenoeg alle gemeenteraden die een delegatiebesluit hebben genomen, gedelegeerd:
- Het corrigeren van verschrijvingen en kleine fouten (5 keer)
- Het opnemen van verleende vergunningen in het omgevingsplan (5 keer)
- Wijzigingen die noodzakelijk zijn als gevolg van hogere regelgeving en waarbij geen beleidsruimte bestaat (4 keer)
- Het beleidsneutraal verwerken van kaderstellend beleid (4 keer)
- Het beleidsneutraal verwerken van (specifieke) verordeningen (4 keer)
- Het nemen van een voorbereidingsbesluit (4 keer)

Er is ook sprake van een aantal bevoegdheden, die niet algemeen gedelegeerd worden:
- Wijzigingen die het gevolg zijn van wijzigings- of uitwerkingsbevoegdheden in de huidige bestemmingsplannen (2 keer)
- Het aanwijzen, wijzigen of schrappen van monumenten (2 keer)
- Wijzigingen in de artikelsgewijze toelichting van het omgevingsplan (1 keer)
- Het toevoegen of wijzigen van begripsbepalingen (1 keer)
- Het wijzigen van het omgevingsplan voor aanvragen omgevingsvergunningen die in strijd zijn met het omgevingsplan, waarvoor het omgevingsplan gewijzigd zou moeten worden (1 keer)

Uit de consultatiesessie bleek dat de aanwezigen over het algemeen open stonden voor het delegeren van bevoegdheden aan het college, maar dat daarbij wel enige voorzichtigheid moet worden betracht. De kaderstellende rol van de raad is leidend. Vooralsnog komen daarom alleen bevoegdheden voor delegatie in aanmerking, waar dit vanuit het oogpunt van efficiency, flexibiliteit en/of urgentie wenselijk is, of waar vanuit de huidige bevoegdhedenverdeling al een bevoegdheid van het college aan de orde is.

Welke bevoegdheden worden aan het college gedelegeerd?
De volgende bevoegdheden worden vanaf de inwerkingtreding van de Omgevingswet aan het college gedelegeerd[5]:

- Het doorvoeren van juridische en/of redactionele correcties van inventarisatiefouten, verschrijvingen, schrijffouten en het herstel van technische (teken)fouten in het omgevingsplan.
- Het in overeenstemming brengen van het omgevingsplan met verleende omgevingsvergunningen, voor zover deze omgevingsvergunningen onherroepelijk zijn.
- Het wijzigen van het omgevingsplan indien dat noodzakelijk is vanwege gewijzigde wet- en regelgeving, voor zover hier geen beleidsvrijheid is toegekend
- Het aanwijzen, wijzigen of schrappen van gemeenelijke monumenten.
- Het nemen van een voorbereidingsbesluit.

Uiteraard kan de delegatie van bevoegdheden op een later moment door de raad worden uitgebreid, of juist worden beperkt. Daarvoor zal dan een nieuw delegatiebesluit genomen moeten worden. In de navolgende tekst worden de bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet aan het college gedelegeerde bevoegdheden nader toegelicht.

- Het doorvoeren van juridische en/of redactionele correcties van inventarisatiefouten, verschrijvingen, schrijffouten en het herstel van technische (teken)fouten in het omgevingsplan.

Het opbouwen van het eigen Roermonds omgevingsplan wordt een complex en omvangrijk proces. Het gaat ook om nieuwe materie, die zowel het bestuur als de ambtelijke organisatie zich eigen moet maken. Ondanks alle zorgvuldigheid die we daarbij in acht nemen, kunnen tijdens dit proces onjuistheden in het omgevingsplan ontstaan. Het herstellen van dergelijke onjuistheden (bijvoorbeeld een verkeerde verwijzing in de regels van het plan, of duidelijke verschrijvingen), wordt gedelegeerd aan het college.

- Het in overeenstemming brengen van het omgevingsplan met verleende omgevingsvergunningen, voor zover deze omgevingsvergunningen onherroepelijk zijn.

Net zoals onder de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) kan worden afgeweken van een bestemmingsplan, blijft het onder de Omgevingswet mogelijk om ontwikkelingen die afwijken van het omgevingsplan mogelijk te maken met een omgevingsvergunning. Het college kan een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (BOPA) verlenen. Het college heeft de bevoegdheid (in bepaalde gevallen rekening houdend met een bindend advies van de raad) te besluiten over het verlenen van een omgevingsvergunning in afwijking van het omgevingsplan. De Omgevingswet bepaalt dat de gemeenteraad vergunningen voor afwijkactiviteiten binnen vijf jaar moet verwerken in het omgevingsplan. Een dergelijke wijziging van het omgevingsplan is niet meer vatbaar voor beroep. Het verwerken van een verleende omgevingsvergunning in het omgevingsplan wordt daarmee vergelijkbaar met een administratieve handeling (de met de vergunning verkregen rechten kunnen immers niet zomaar worden ingetrokken, door de vergunning niet te verwerken). Dit leent zich dus goed voor delegatie.

Voor de goede orde wordt opgemerkt dat met de term omgevingsvergunningen in dit verband niet slechts wordt gedoeld op omgevingsvergunningen die verleend op grond van de Omgevingswet, maar ook op omgevingsvergunningen die zijn verleend op grond van de Wabo.

[5] Raadsbesluit d.d. 21 december 2023: Vaststelling delegatiebesluit Omgevingswet 2023

- Het wijzigen van het omgevingsplan indien dat noodzakelijk is vanwege gewijzigde wet- en regelgeving, voor zover hier geen beleidsvrijheid is toegekend.

Wet– en regelgeving wijzigt regelmatig, net als normen uit beleidsstukken/-visies. Dit kan er toe leiden dat normen, meetmethoden, referenties en verwijzingen (naar wetgeving) die in het omgevingsplan zijn opgenomen aangepast moet worden. Wanneer bij deze gewijzigde wet- en regelgeving van hogerhand geen beleidsvrijheid aan de raad is toegekend, dan bestaat er geen afwegingsruimte over de vraag hoe een en ander in het omgevingsplan opgenomen moet worden. De verwerking van de gewijzigde regeling beperkt zich ook hier dan feitelijk tot een administratieve handeling. Om de procedure voor het aanpassen van het omgevingsplan in deze situaties sneller te laten verlopen ligt het delegeren van de vaststelling van het omgevingsplan op dit punt voor de hand.

- Het aanwijzen, wijzigen of schrappen van gemeenelijke monumenten.

Gemeentelijke monumenten moeten volgens de Omgevingswet in het omgevingsplan opgenomen worden. Het toedelen van de functie monument aan een locatie (voorheen: het aanwijzen van een gemeentelijk monument) is volgens de gemeentelijk Erfgoedverordening 2023 een collegebevoegdheid. In het kader van de Omgevingswet dienen verordeningen in het omgevingsplan opgenomen te worden. Tot het moment dat het tijdelijk omgevingsplan wordt omgezet in een omgevingsplan (uiterlijk 2032) en alle gemeentelijke verordeningen hierin opgenomen zijn, kunnen nieuwe gemeentelijke monumenten nog worden aangewezen op grond van de gemeentelijke erfgoedverordening. Na de overgangsperiode zal het aanwijzen van gemeentelijke monumenten geregeld worden door deze op te nemen in het omgevingsplan. Aangezien de bevoegdheid tot het aanwijzen van gemeentelijke monumenten reeds bij het college ligt, ligt het voor de hand dat het college ook verantwoordelijk is voor het wijzigen van het omgevingsplan die relatie hebben met gemeentelijke monumenten.

- Het nemen van een voorbereidingsbesluit.

Onder de Wet ruimtelijke ordening kan de raad een voorbereidingsbesluit nemen. Deze bevoegdheid bestaat ook onder de Omgevingswet. Een voorbereidingsbesluit is een verklaring dat een wijziging van het omgevingsplan wordt voorbereid, waarmee een aanhoudingsplicht geldt voor bouw- en aanlegactiviteiten. Hierdoor wordt voor het gebied waarvoor het besluit wordt genomen de bestaande situatie als het ware tijdelijk bevroren totdat het omgevingsplan is gewijzigd. Met het nemen van een voorbereidingsbesluit wordt voorkomen dat een initiatiefnemer kort voor aanpassing van het omgevingsplan bewust een vergunningaanvraag indient die in strijd is met de voorgenomen aanpassing.

De noodzaak tot het nemen van een voorbereidingsbesluit komt nauwelijks voor, maar wanneer dit nodig is, is het belangrijk dat er snel gehandeld kan worden. Gelet op de vergaderfrequentie van de raad in relatie tot die van het college, kan het college hierin sneller acteren. Om die reden is in de Omgevingswet een delegatiemogelijkheid opgenomen voor de bevoegdheid tot het nemen van een voorbereidingsbesluit (artikel 4.14 Ow).

7. Uitvoering en financiële middelen

Het vaststellen van een eigen Roermonds omgevingsplan is een wettelijke taak. Voor het uitvoeren van deze wettelijke taak wordt de komende jaren een (fors) beroep gedaan op onze organisatie. Het maken van het eigen omgevingsplan komt deels in de plaats van het actualiseren van onze bestemmingsplannen en het up to date houden van onze verordeningen. Daarvoor is reguliere capaciteit beschikbaar, en zijn middelen in de begroting gereserveerd. Echter, in de voorgaande hoofdstukken is al aangegeven dat een aanzienlijk aantal nieuwe onderwerpen een plek moet krijgen in het omgevingsplan, welke allemaal een eigen voorbereiding en afweging vergen. Daarbij moeten we ons een nieuwe werkwijze eigen maken. Dit alles gaat waarschijnlijk extra tijd en capaciteit vragen. Uitgangspunt is om dit zo veel mogelijk op te vangen binnen de bestaande formatie, door het maken van slimme keuzes en combinaties.

In de begroting 2023 is de verwachting uitgesproken dat we in de periode tot 2030 jaarlijks € 160.000 nodig hebben voor het definitief vormgeven van het omgevingsplan. Voor de gedeeltelijke dekking van deze kosten wordt elk jaar het budget voor het actualiseren bestemmingsplannen van € 60.000 ingezet. De resterende € 100.000 kan gedekt worden uit de door het rijk aangekondigde compensatie invoeringskosten Omgevingswet en door te beschikken over de bestemmingsreserve invoering Omgevingswet (saldo 31 december 2022: € 386.000). De door het Rijk toegezegde compensatie is echter niet zoals verwacht verwerkt in de septembercirculaire 2023. In de Kamerbrief van 14 juli 2023 is aangegeven dat deze compensatie wordt opgenomen in de decembercirculaire. Zodra de aard en hoogte van de compensatie bekend is kan worden bepaald welke beschikkingen over eerdergenoemde bestemmingsreserve nodig zijn om de extra kosten voor het opstellen van het omgevingsplan te dekken. Tijdens de transformatieperiode wordt gemonitord of deze middelen voldoende zijn, aanvullende middelen noodzakelijk blijken of ambities moeten worden bijgesteld.

Een beschrijving van de uitvoering, inclusief een globale planning, is opgenomen in hoofdstuk 4 van dit document.

8 Risico’s, effecten en maatregelen

Tot slot worden in dit hoofdstuk de mogelijke risico´s benoemd die we in de transitieperiode naar het eigen Roermonds omgevingsplan voorzien. Dit overzicht is waarschijnlijk niet uitputtend, maar geeft wel een overzicht van de complexiteit waarmee we als gemeente te maken krijgen. De effecten en mogelijke maatregelen zijn ook beschreven. Deze kunnen helpen bij de evaluatie en bewaking van het proces om te komen tot een eigen Roermonds omgevingsplan.

Risico	Effect	Maatregel
Te weinig ambtelijke capaciteit beschikbaar, krapte op de arbeidsmarkt	Proces omgevingsplan kan niet uitgevoerd worden en/óf reguliere werkzaamheden komen in het gedrang (b.v. procedures vergunningverlening)	- Tijdig signaleren, te beginnen in de ambtelijke organisatie. - Mogelijk aanvullende financiële middelen voor inhuur noodzakelijk - Inrichten flexibele schil, mogelijk regionaal
Het DSO blijkt niet naar behoren te werken	Wijzigingsbesluiten kunnen niet, of niet op tijd gepubliceerd worden in het DSO	- Dit is een landelijke voorziening. Als deze niet naar behoren werkt moet bekeken worden of publicatie uitgesteld kan worden of andere maatregelen mogelijk/noodzakelijk zijn.
Lange tijd 2 juridische en digitale stelsels	Extra onzekerheden, mogelijk meer kosten, juridische procedures, afhankelijkheid softwareleveranciers	- Snelheid proces omgevingsplan - Keuzes maken bij wijze van inrichten omgevingsplan
Te veel prioriteiten tegelijkertijd	- onduidelijkheid intern en extern (wat eerst oppakken) - gemaakte afspraken ter discussie - vertraging bij lopende ontwikkelingen	- Duidelijk de regie op het totale proces beleggen - Duidelijk afspraken met raad en college over de aanpak - Duidelijke afspraken maken met clusters over de planning en de inzet, sturing op de planning - Tijdig signaleren, te beginnen bij de ambtelijke organisatie
Meer afstemming met ketenpartners	Proces omgevingsplan vertraagt door intensievere samenwerking van alle betrokkenen (RUD LN, VrLN, Waterschap, RWS, gemeentes, provincie). Prioritering bij ketenpartners	- Tijdig afstemmen met ketenpartners over inzet van capaciteit.