Memo van de Raadswerkgroep Omgevingswet aan de gemeenteraad

1 Inleiding

Het afgelopen jaar zijn wij, de raadswerkgroep Omgevingswet, aan de slag gegaan met de Omgevingswet, die op dit moment naar verwachting op 1-7-2022 in werking treedt[1]. Wij hebben ons verdiept in de Omgevingswet door ons voor te laten lichten door experts van de VNG en door de deskundige begeleiding van de wethouder en haar ambtenaren. Op het moment dat de Omgevingswet in werking treedt moet de gemeente handelen volgens de Omgevingswet. Daarom moeten er voor die tijd al een aantal keuzes gemaakt worden.

Wij hebben een Ontwerpvoorstel voor u voorbereid dat we graag met u Opiniërend willen bespreken in oktober 2021. We zijn voornemens dit voorstel definitief aan u voor te leggen vlak voor de gemeenteraadsverkiezingen in 2022 zodat u het dan definitief kunt vaststellen.

In de periode tussen oktober 2021 en februari 2022 kunnen we dan met de kaders en uitgangspunten van het ontwerpvoorstel gaan 'oefenen' zodat we eventuele onvoorziene effecten nog kunnen verwerken in het definitieve voorstel.

Om in oktober 2021 een inhoudelijk gesprek te kunnen voeren over ons ontwerpvoorstel bieden wij u eerst dit memo aan over de Omgevingswet. U leest er in wat de Omgevingswet inhoudt, wat de doelen van de Omgevingswet zijn, wat de rollen van de gemeenteraad en het college van B en W zijn onder de Omgevingswet, wat de kerninstrumenten van de wet zijn en welke keuzes de gemeenteraad te maken heeft voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet.
Eind september willen we tijdens een Informatiebijeenkomst u ons ontwerpvoorstel presenteren.

[1] Op dit moment is de invoeringsdatum van de Omgevingswet voorzien op 1-7-2022. Vooralsnog is de voorbereiding in Soest gericht op de invoering op 1-7-2022.

2. De Omgevingswet

De Omgevingswet heeft 4 verbeterdoelen (zie figuur 1 op pagina 3). Deze nieuwe wet brengt zo veel mogelijk regelgeving over het fysieke domein samen en heeft flinke consequenties voor gemeenten (en andere overheden en uitvoeringsdiensten).

Tijdlijn Omgevingswet – wat wordt er wanneer van de gemeente verwacht?

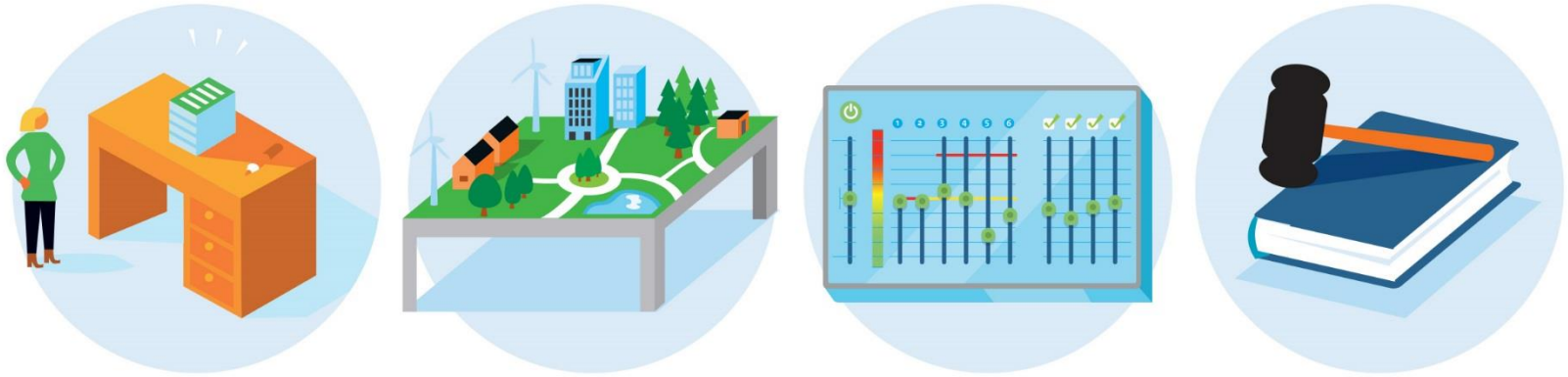
Periode	Wat wordt er verwacht
1-7-2022	**Omgevingswet treedt in werking met de volgende wettelijke verplichtingen:** • Huidige bestemmingsplannen gaan (samen met rijksregels die naar gemeente komen) automatisch van rechtswege 1-op-1 over in een 'tijdelijk Omgevingsplan'. De transitieperiode naar een definitief plan loopt tot 31-12-2029 • Richting dat definitieve plan moeten wij wijzigingen van het Omgevingsplan (bijvoorbeeld als een initiatiefnemer daarom vraagt) wel al volgens de regels van de Omgevingswet behandelen en verwerken. • Omgevingsvergunningen (en meldingen) moeten we kunnen ontvangen, behandelen en beoordelen volgens de regels van de Omgevingswet. • We moeten de indieningsvereisten voor vergunningen en meldingen beschikbaar hebben gesteld via het landelijke digitale loket. • We moeten de vooroverlegprocedure kunnen uitvoeren volgens de regels van de Omgevingswet. • We moeten participatie door initiatiefnemers stimuleren. En in de gevallen dat wij participatie verplichten moeten we kaders hebben om participatie van initiatiefnemers te kunnen beoordelen als ze een aanvraag indienen. • Besluitvorming door de raad over de gevallen van buitenplanse omgevingsplanactiviteiten waarin de raad participatie verplicht wil stellen (conform de ruimte daartoe geboden in de Omgevingswet) • Besluitvorming van de raad over de gevallen van buitenplanse omgevingsplanactiviteiten waarin college bevoegd gezag is maar de raad adviesrecht wil. • Legesmodel moet aangepast zijn • Afspraken met uitvoeringsdiensten moeten geactualiseerd zijn • Commissie Ruimtelijke kwaliteit moet ingesteld zijn (alleen verplicht voor vergunningen voor Rijksmonumenten)
2021	(Ontwerp) Omgevingsvisie Soest behandelen in de raad conform Plan van Aanpak Omgevingsvisie. Nadere uitwerking naar deelgebieden en/of beleid (zogenaamde programma's) komt later, waarschijnlijk na de verkiezingen. In een uitvoeringsparagraaf bij de Omgevingsvisie wordt vastgelegd hoe dit gaat plaatsvinden.
Na raads-verkiezingen 2022 (?)	Nadere (gebiedsgerichte) concretisering van de Omgevingsvisie conform afspraken in het Plan van Aanpak Omgevingsvisie en de Participatiekrant. De wijze waarop is vermeld in een uitvoeringsparagraaf in de Omgevingsvisie, zie hiervoor. **De uitkomst van deze concretisering is de basis voor het eerste echte Omgevingsplan van Soest.**
31-12-2024	Uiterlijke wettelijke datum vaststelling Omgevingsvisie
31-12-2029	Uiterlijke wettelijke datum voor een volledig Omgevingsplan

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

HET NIEUWE OMGEVINGSSTELSEL

De 4 verbeteringen

Minder en overzichtelijke regels, meer ruimte voor initiatieven en lokaal maatwerk en vertrouwen als uitgangspunt. Dat is waar de Omgevingswet voor staat. Het doel van een initiatief in de fysieke leefomgeving moet centraal staan in plaats van de vraag: 'mag het wel?'.



1 Inzichtelijk omgevingsrecht

Van een wirwar aan regels naar een inzichtelijk en voorspelbaar stelsel dat eenvoudig is in gebruik.

2 Leefomgeving centraal

Van een sectorale naar een samenhangende benadering van de leefomgeving in beleid, besluitvorming en regelgeving.

3 Ruimte voor maatwerk

Meer ruimte voor decentrale overheden voor gebiedsgericht maatwerk en het maken van eigen afwegingen.

4 Sneller en beter

Snellere en betere besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving.

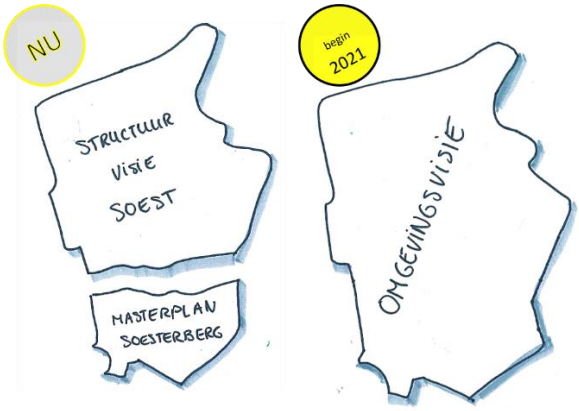
Omgevingswetportaal.nl | december 2017

Figuur 1: De verbeterdoelen van de Omgevingswet

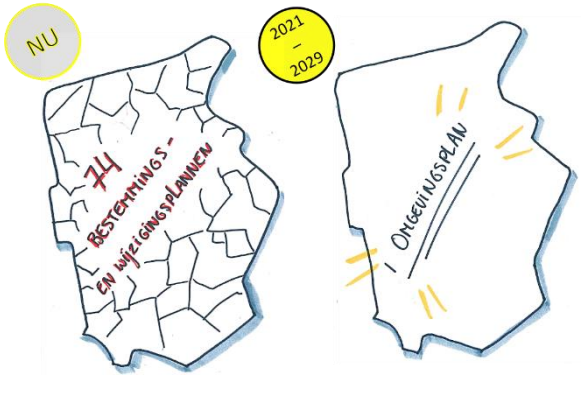
3 Bevoegdheden van de raad

Gemeenten hebben onder de Omgevingswet 4 kerninstrumenten tot hun beschikking. Daarmee kunnen we de inrichting van de fysieke omgeving regelen/vormgeven:

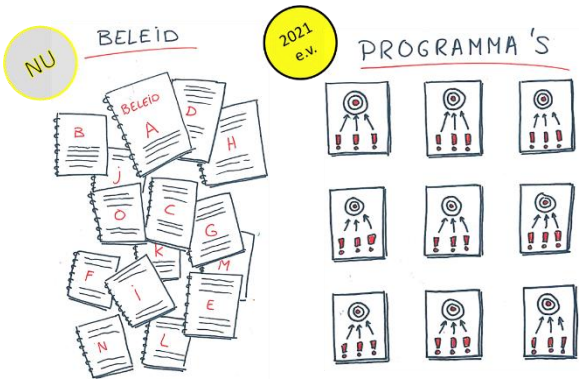
De Omgevingsvisie



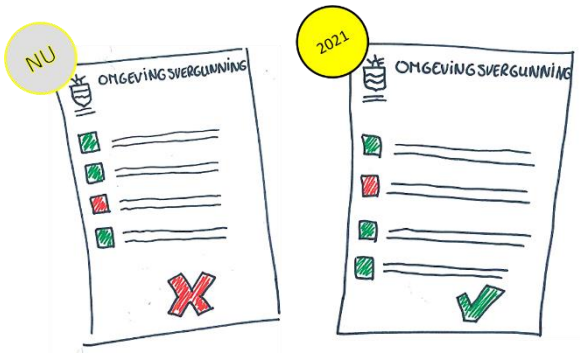
Het Omgevingsplan



Programma's



De Omgevingsvergunning

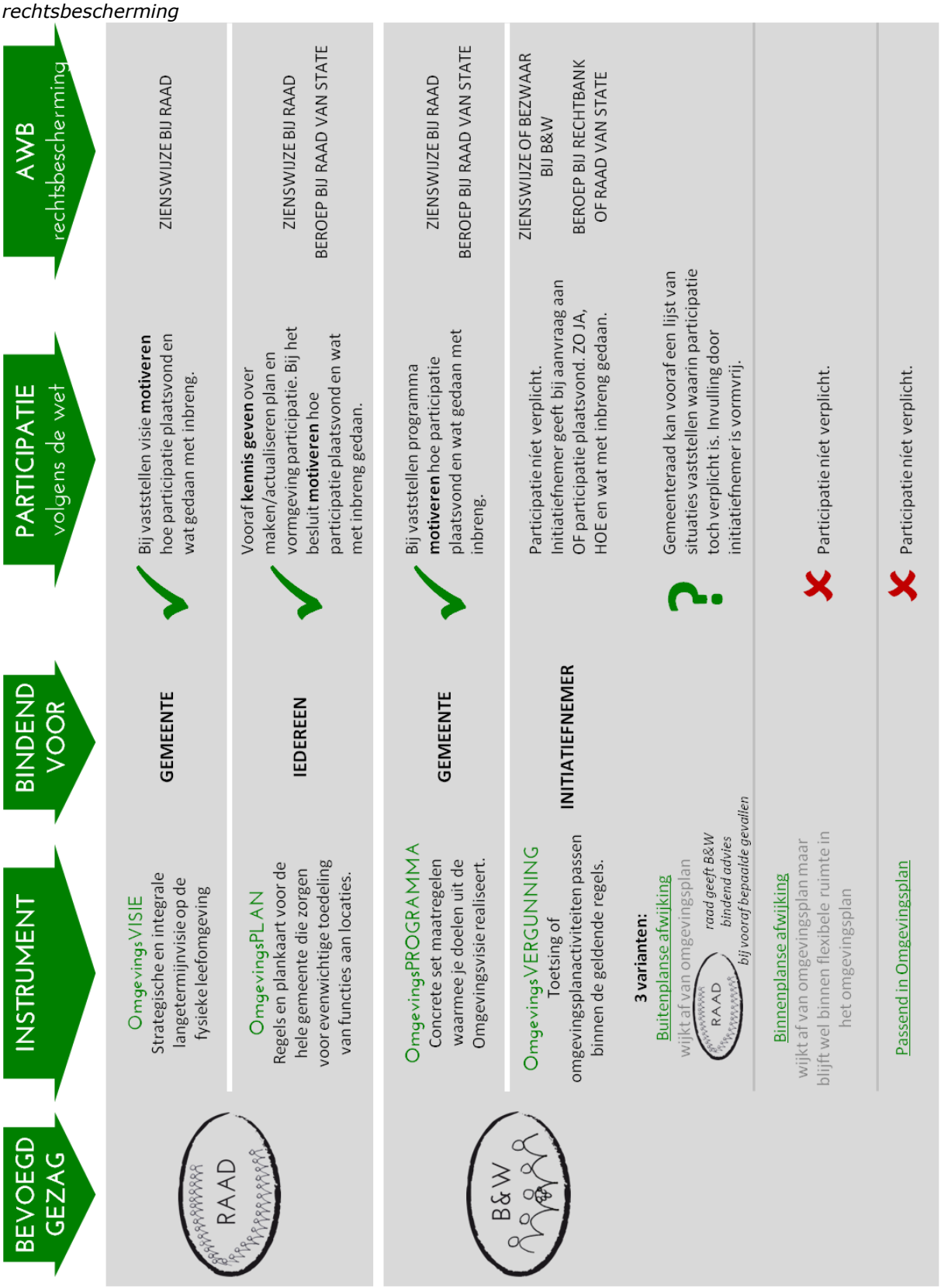


NB: de jaartallen in de afbeeldingen zijn achterhaald door uitstel van de wet. Zie voor de juiste jaartallen pagina 2.

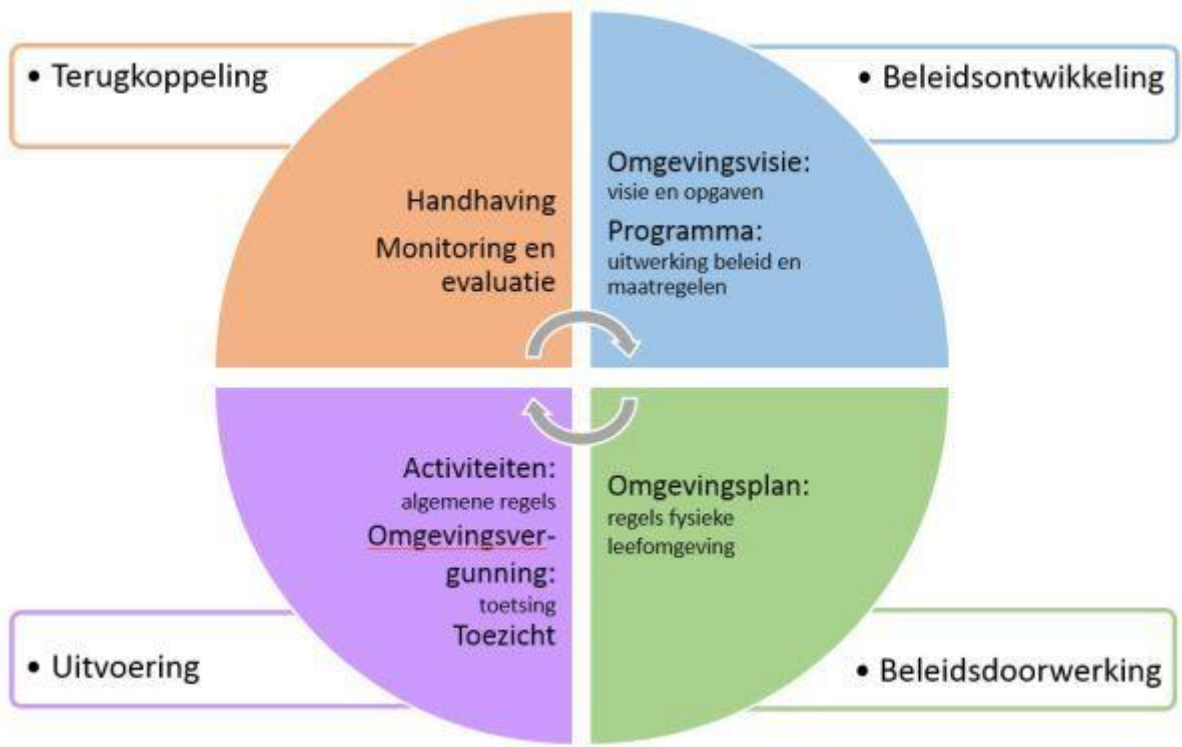
Voor besluiten over de Omgevingsvisie en het Omgevingsplan is de raad het bevoegd gezag[2]. Voor de programma's en de vergunning is het college het bevoegd gezag. In Figuur 2 op pagina 4 ziet u dit nader uitgewerkt. Daarbij leest u ook voor wie de verschillenden instrumenten bindend zijn en hoe participatie en rechtsbescherming wettelijk geregeld zijn.

[2] De raad mag vaststelling van (onderdelen van) het Omgevingsplan delegeren aan B&W. Of je dat (in bepaalde gevallen) wilt als raad, moet je zorgvuldig afwegen.

Figuur 2: Kerninstrumenten, bevoegdheden, wettelijke verplichting participatie en rechtsbescherming



Daarnaast werkt de Omgevingswet beleidcyclisch zoals te zien is in figuur 3.



Figuur 3 de beleidscyclus onder de Omgevingswet. Bron: BRO

Algemene taken van de raad zijn het stellen van kaders en controle. Ook heeft de raad budgetrecht. Dit budgetrecht kan de raad bijvoorbeeld inzetten voor het grip hebben op de programma's die het college van B en W in een begrotingsjaar dient op te stellen. Daar verandert niets aan met de komst van de Omgevingswet. Om middelen toe te wijzen, kaders te stellen en achteraf te kunnen controleren heb je informatie nodig, bijvoorbeeld over de structurele financiële gevolgen van de Omgevingswet, aantallen aanvragen, waarderingscijfers voor dienstverlening.

4 Sturingfilosofie

De Omgevingswet biedt gemeenten veel vrijheid om de instrumenten vorm te geven. De manier waarop een gemeente de instrumenten inzet is vooral afhankelijk van een aantal keuzes op een hoger schaalniveau. Welke rol ziet de gemeente Soest voor zichzelf en voor anderen? Voor welke maatschappelijke opgaven zet de gemeente zich in? Wil de gemeente bescherming of flexibiliteit bieden? Al deze vraagstukken maken onderdeel uit van de sturingsfilosofie die het uitgangspunt vormt voor de wijze waarop de omgevingsvisie, programma's en het omgevingsplan worden ingezet.

Zoals hiervoor beschreven bevat de Omgevingswet verbeterdoelen. Eén van de verbeterdoelen van de Omgevingswet is om meer ruimte te bieden voor initiatieven van burgers, ondernemers en van de overheid zelf. De vraag is dan hoeveel ruimte de gemeente hen wil bieden binnen de mogelijkheden die de Omgevingswet biedt en wat wil de gemeente zelf blijven bepalen? Via de sturingsfilosofie geeft de gemeente antwoord op onder andere deze vragen en geeft de gemeente antwoord op de vraag in hoeverre er in de geest van de Omgevingswet gewerkt gaat worden. De keuzes werken door in de Omgevingsvisie en krijgen vervolgens weer een planologisch-juridische vertaling in het Omgevingsplan.

5 Omgevingsvisie

Het instrument 'Omgevingsvisie'[3] is een integrale langetermijnvisie van een bestuursorgaan voor de hele fysieke leefomgeving en haar grondgebied. De omgevingsvisie is een verplicht instrument voor het Rijk, de provincie en de gemeente. Elke gemeente moet uiterlijk eind 2024 haar omgevingsvisie hebben vastgesteld.

De omgevingsvisie is vormvrij, maar moet inhoudelijk in elk geval de volgende elementen bevatten:

- Een beschrijving van de hoofdlijnen van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving: waar bestaat de fysieke leefomgeving uit en wat is de kwaliteit ervan?
- De hoofdlijnen van de voorgenomen ontwikkeling, gebruik, beheer, bescherming en behoud van het grondgebied: wat gebeurt er/ gaat er gebeuren aan ontwikkelingen en instandhouding van het grondgebied?
  De hoofdzaken van het voor de fysieke leefomgeving te voeren integrale beleid: wat zijn de na te streven doelen en op welke manier worden die bereikt?

Een omgevingsvisie is zelfbindend voor de overheid die hem opstelt. Voor de gemeente betekent dit dat zij kan worden gehouden aan wat er in de visie staat. Voor anderen biedt de visie aanknopingspunten om samen te werken, initiatief te nemen en bij te dragen aan de ontwikkeling en het beheer van de gemeente. Maar de visie brengt voor anderen geen verplichtingen met zich mee.

6 Omgevingsplan

We moeten de uitgangspunten uit de Omgevingsvisie samen met (bestaande) regels over de fysieke leefomgeving (zoals bestemmingsplannen en verordeningen) uiteindelijk verwerken in nieuwe regels in het Omgevingsplan. Die regels zijn wel bindend voor burgers.

6.1 Minder regels of liever niet?

De Omgevingswet biedt ruimte voor minder regels en meer initiatief. De vraag is of we dat in onze gemeente ook willen. Regels beperken de ruimte voor initiatieven maar beschermen de belangen van de omgeving. Regels geven aan wat toelaatbaar is en wat niet. Als burgers een situatie als ontoelaatbaar ervaren (en zij dat niet zelf kunnen oplossen), doen ze een beroep op de gemeente om handhaving. Zonder regels is handhaving onmogelijk. Dat betekent echter niet dat burgers geen actie van ons verwachten. Wellicht kun je met instrumenten als mediation ook tot een oplossing komen. Maar zonder regels, vervalt onze wettelijke grondslag om te handhaven. Dat vraagt op zijn minst om duidelijke communicatie over wat burgers wel en niet van ons mogen verwachten – en mogelijk ook participatie hierover. Want als burgers veel rechtszekerheid willen en handhaving, dan hebben we regels nodig én voldoende capaciteit om deze te handhaven.

6.2 Actuele, werkbare regels

Zelfs al heb je heel lang en goed en met alle betrokkenen nagedacht over welke regels je wel en niet opneemt in het Omgevingsplan, dan kan in de praktijk blijken dat regels (of het ontbreken daarvan) een ongewenst (neven)effect hebben. Het is daarom belangrijk om evaluatie en monitoring van beleidsdoelen, regels en handhaving te organiseren. Op die manier kun je als raad in de gaten houden dat de gestelde ambities, doelen en kwaliteit worden behaald.

7 Omgevingsvergunning

Het verlenen van Omgevingsvergunningen is onder de Omgevingswet (net zoals nu) een bevoegdheid van het college. Voor het hele proces (van het binnenkomen van de aanvraag tot het collegebesluit en het informeren van de aanvrager) hebben we 8 weken de tijd[4] (inclusief afstemming met uitvoeringsdiensten als de VRU en RUD en adviescommissies als de CRK). Voor 'eenvoudige' aanvragen is dat geen probleem – dat doen we nu vaak ook al in 8 weken. Voor

[3] De Omgevingsvisie Soest viel niet onder de scope van de raadswerkgroep en kent een eigen proces om tot vaststelling te komen.

[4] In geval van nood kunnen we deze termijn verlengen met 6 weken maar de wettelijke standaard is 8 weken.

complexe zaken hebben we nu 26 weken de tijd en dat moet terug naar 8 weken. Hierbij is een verlenging mogelijk van 1 keer 6 weken.

7.1 B&W mag vergunningen verlenen die afwijken van Omgevingsplan van de raad – raad mag situaties aanwijzen voor bindend advies

Naast de uitdaging om het proces aanzienlijk te versnellen, is er ook een **belangrijk aandachtspunt voor de gemeenteraad.** Initiatiefnemers van ontwikkelingen die níet in het Omgevingsplan passen hebben onder de Omgevingswet namelijk niet per definitie een aanpassing van het Omgevingsplan (en een besluit van de raad) nodig. Zij kunnen ook een vergunning (voor een zogenoemde 'buitenplanse omgevingsplanactiviteit') bij B&W aanvragen. Die laatste procedure gaat sneller en er zijn minder verplichtingen op het gebied van participatie.

Een buitenplanse Omgevingsplanactiviteit is een activiteit die niet voldoet aan de regels van het Omgevingsplan en niet vergunningvrij voor het bouwen is.

Hiermee ontstaat een wezenlijke verschuiving in bevoegdheden. **De raad mag wel situaties aanwijzen waarbij hij een bindend advies kan geven aan B&W over aanvragen voor buitenplanse omgevingsplanactiviteiten.** Zo kan de raad indien gewenst toch grip houden op initiatieven die niet in het Omgevingsplan passen. Het is belangrijk dat deze advisering wel past binnen de wettelijke termijnen en we in een goed gecoördineerd bestuurlijke en ambtelijk werkproces komen tot een integraal afgewogen, juridisch houdbaar besluit.

Dit lijkt op de huidige verklaring van geen bedenkingen. Onder de Omgevingswet wijst de gemeenteraad gevallen aan waarin wel een bindend advies nodig is van de raad om af te wijken van het omgevingsplan. Voor de niet-aangewezen gevallen vervalt het adviesrecht.

8 Vooroverleg

Op dit moment heeft de gemeente een vooroverlegprocedure: voordat een initiatiefnemer daadwerkelijk een vergunning of wijziging van een bestemmingsplan aanvraagt, kan hij eerst bij de gemeente de haalbaarheid van zijn (globale) plan laten afwegen. In deze fase van vooroverleg werken initiatiefnemers hun ideeën participatief met belanghebbenden en naar aanleiding van de ambtelijke adviezen verder uit.
Straks onder de Omgevingswet willen college en ambtelijke organisatie het vooroverleg graag in stand houden. Dat biedt meer ruimte om samen tot een oplossing te komen dan wanneer een initiatiefnemer gelijk een vergunningprocedure van 8 weken start. Het vooroverleg is niet wettelijk verplicht maar het idee is om dit wel actief stimuleren. Ambtelijk is de ervaring dat dit de kwaliteit van de plannen en de participatie van belanghebbenden enorm ten goede komt. Bovendien zorgt een goed vooroverleg ervoor dat bij complexe cases de behandeltermijn van 8 weken ook haalbaar is zodra een vergunning wordt aangevraagd.
In de huidige situatie wordt de raad uitgenodigd bij participatiebijeenkomsten van initiatiefnemers van grotere plannen. De raad kan dan kennis nemen van de plannen én van de reacties van belanghebbenden. Dit is onder de Omgevingswet ook een mogelijkheid voor de raad om zo vroegtijdig betrokken te zijn.
Op het moment dat vooroverleg echter niet gekoppeld is aan wijziging van het Omgevingsplan maar aan vergunningaanvragen (bevoegdheid van het college) is het relevant om je als raad af te vragen of en hoe je daarbij betrokken wilt zijn (zeker als voor een casus ook geen adviesrecht is ingesteld door de raad). De Omgevingswet ziet dit namelijk als uitvoering: door als raad heldere kaders te stellen in de Omgevingsvisie en het Omgevingsplan kun je de uitvoering aan het college laten en daarmee het proces van vooroverleg vergemakkelijken.

9 Participatie over ruimtelijke initiatieven

Veel communicatie over de Omgevingswet benadrukt het belang van participatie – en daarbij doelt men vaak op 'co-creatie'. In figuur 2 op pagina 4 is beschreven wat er in de wet verplicht is gesteld als het gaat om participatie. Daar wordt co-creatie niet genoemd. De wettelijke verplichting is vrij minimaal. Als gemeente zijn we verplicht om bij het opstellen van een Omgevingsvisie, Omgevingsplan en programma's op enige wijze invulling te geven aan participatie. Bij Omgevingsvergunningen zijn initiatiefnemers verplicht om bij hun aanvraag aan te geven of zij aan

participatie hebben gedaan. En zo ja, hoe dan en wat er met de inbreng is gedaan. Maar niets aan participatie doen als je een vergunning aanvraagt, is wettelijk gezien in orde. Dat sluit niet aan bij het belang dat de raad van Soest hecht aan participatie. Ook doet dit afbreuk aan de huidige werkwijze van bijvoorbeeld het vooroverleg waarin initiatiefnemers juist wel aan participatie doen.

Daarom heeft de raad binnen de Omgevingswet de mogelijkheid om voor vergunningaanvragen voor buitenplanse omgevingsplanactiviteiten **participatie verplicht te stellen**. Dat moet wel gaan over plannen met aanzienlijke ruimtelijke impact en de raad mag geen eisen stellen aan de invulling van de participatie.

Ondanks dat participatie op grond van de wet niet verplicht is en je als gemeente weinig eisen kunt stellen, hebben gemeenten volgens de Omgevingswet wel de taak om participatie te stimuleren. Het college van B en W gaat daarom waarschijnlijk werken met 'de Soester methode'; een toolkit dat initiatiefnemers handvatten biedt om een goed participatieproces in te zetten met stakeholders.

10 Ter afsluiting

Het ontwerpvoorstel dat de raadswerkgroep u in oktober 2021 voorlegt richt zich op concrete keuzes voor:

- Sturingsfilosofie (zie toelichting onder 4)
- Lijst van gevallen voor bindend adviesrecht door de raad (zie toelichting bij 7.1)
- Lijst van gevallen met verplichte participatie (zie toelichting bij 9)

Links naar filmpjes over de Omgevingswet:

- Introductie Omgevingswet: https://www.youtube.com/watch?v=rpR0ySOgXJU
- Aan de slag met de Omgevingswet: https://www.youtube.com/watch?v=oFam0oXCbmI
- Omgevingswet en de rol van de raad: https://www.youtube.com/watch?v=SPa-j_tjguk
- De gemeenteraad en de Omgevingswet: https://www.youtube.com/watch?v=HdOqb2aDe7o&t=28s
- Uitleg participatie onder Omgevingswet: https://www.youtube.com/watch?v=Tpuicglz1vI