gemeente **Roermond**

VOORSTEL AAN DE RAAD VAN DE GEMEENTE ROERMOND

Onderwerp: **Plan van Aanpak Omgevingsplan**
Zaaknummer: **168617-2021**
Datum: **11 januari 2022**

Inleiding en samenvatting
De Omgevingswet treedt naar verwachting op 1 juli 2022 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.

We beginnen met een 'omgevingsplan van rechtswege', ook wel het 'tijdelijk' omgevingsplan genoemd. Op uiterlijk 31 december 2029 moet het eigen 'Roermonds' omgevingsplan 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. Dat biedt kansen, maar betekent ook dat over diverse en uiteenlopende onderwerpen keuzes moeten worden gemaakt.

Het is daarom belangrijk om, voordat we inhoudelijk aan de slag gaan met het Roermonds omgevingsplan, een goed fundament te leggen. Hiertoe is een Plan van aanpak opgesteld. In het Plan van aanpak worden enkele belangrijke uitgangspunten voor de (eerste fase van) de transitie naar een eigen Roermonds omgevingsplan beschreven. Er is daarnaast een planning opgenomen voor 2022, met een doorkijk naar de langere termijn.

Verder heeft het Plan van aanpak met name een informerend karakter. Het bevat een uitgebreide toelichting op de figuur van het omgevingsplan. Inhoudelijke keuzes voor de toekomst worden in beeld gebracht, maar nog niet gemaakt. Dit draagt bij aan de noodzakelijke kennisopbouw en geeft inzicht in het proces, om daarna beter keuzes te kunnen maken.

Voorgesteld besluit
Gelet op het voorgaande stellen wij u voor conform het bijgevoegde concept raadsbesluit het Plan van aanpak Omgevingsplan vast te stellen

Argumenten

1. Het vaststellen van het omgevingsplan is een wettelijke taak.
Het vaststellen van het omgevingsplan is een wettelijke taak. Artikel 2.4 van de Omgevingswet bepaalt dat de raad één omgevingsplan vaststelt waarin regels over de fysieke leefomgeving zijn opgenomen. Wanneer de wet in werking treedt, beschikt de gemeente over een omgevingsplan van rechtswege, ook

wel aangeduid als het tijdelijk deel van het omgevingsplan. Daar hoeft de raad geen besluit over te nemen. Het omgevingsplan van rechtswege bestaat uit onze bestemmingsplannen en onze beheersverordening Maas en Maasplassen, de 'bruidsschat' van het Rijk, en de Erfgoedverordening, voor zover deze ruimtelijke regels bevat. Op het moment van de inwerkingtreding van de wet begint de transitiefase, waarbij wij tot uiterlijk 31 december 2029 kunnen toewerken naar een eigen omgevingsplan, in de stijl van de Omgevingswet. Dan moet een gebiedsdekkend Roermonds omgevingsplan gereed zijn.

2. Een Plan van aanpak is een verstandige eerste stap
Het is belangrijk een goed fundament te leggen onder het Roermonds omgevingsplan, voordat de eerste inhoudelijke wijzigingen worden doorgevoerd. Het vaststellen van een Plan van aanpak door de raad (als planwetgever van het omgevingsplan) is niet wettelijk verplicht, maar wel een verstandige eerste stap.

In het kader van het project Invoering Omgevingswet is een concept Plan van aanpak opgesteld, dat als bijlage is opgenomen bij dit voorstel. In het Plan van aanpak worden enkele belangrijke uitgangspunten voor de (eerste fase van) de transitieperiode vastgelegd: we gaan de tijd die de wetgever ons geeft voor het opstellen van het eigen omgevingsplan goed benutten. Dit betekent niet dat we de transitie niet voortvarend oppakken. Het Plan van aanpak bevat een planning voor 2022 en doorkijk naar de langere termijn. 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).

Verder heeft het Plan van aanpak met name een informerend karakter. Het bevat een uitgebreide toelichting op de figuur van het omgevingsplan. Het beschrijft met welke onderwerpen in de transitie naar een eigen Roermonds omgevingsplan rekening moet worden gehouden. In het Plan van aanpak worden een aantal inhoudelijke keuzes in beeld gebracht. Deze keuzes worden in het Plan van aanpak echter nog niet gemaakt. Het document heeft voor een belangrijk deel dus ook een informerend karakter. Dit draagt bij aan de noodzakelijke kennisopbouw en inzicht in het proces, om daarna beter keuzes te kunnen maken. Deze kennisopbouw is niet alleen voor raad en college belangrijk, maar ook voor de ambtelijke organisatie. Ook daar kan het Plan van aanpak dus voor worden ingezet. Gelet op naderende verkiezingen is het verder een pré dat inhoudelijke keuzes aan de nieuwe raad worden gelaten. Een logische vervolgstap is, dat de (nieuwe) raad op basis van het Plan van aanpak in 2022 een Nota van uitgangspunten voor het Roermonds omgevingsplan vaststelt.

Toelichting

Het omgevingsplan is een van de kerninstrumenten binnen de Omgevingswet
De Omgevingswet vormt 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. 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 die balans krijgen de verschillende overheden (provincies, waterschappen, gemeentes) op lokaal niveau meer afwegingsruimte. Daarnaast heeft de wet tot doel het omgevingsrecht beter inzichtelijk te maken, en moet de wet leiden tot snellere en betere besluitvorming. Vanwege de belangrijke positie, wordt het omgevingsplan ook wel aangeduid als één van de kerninstrumenten binnen de Omgevingswet. Onder de Omgevingswet heeft iedere gemeente één omgevingsplan voor haar gehele grondgebied.

De inhoud van het omgevingsplan
Het omgevingsplan gaat de gemeentelijke regels bevatten, voor activiteiten die gevolgen kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving:

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

Daarnaast kan het omgevingsplan bijzondere regels bevatten. Zo kan met omgevingswaarden een specifieke kwaliteit voor een specifiek gebied worden vastgelegd. Dat is echter niet vrijblijvend: gemeentes moeten zich inspannen die gewenste kwaliteit ook daadwerkelijk te bereiken. Aan het bereiken van een omgevingswaarde kan een programmatische aanpak worden gekoppeld.

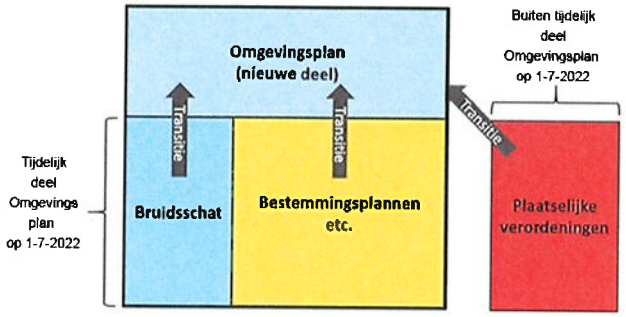
De raad heeft veel vrijheid bij het bepalen van deze regels, maar is daarbij wel gebonden aan instructieregels van hogere overheden, zoals het Rijk en de Provincie Limburg.

De transitie van het tijdelijk omgevingsplan naar het eigen 'Roermonds' omgevingsplan.
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 2029 moet het eigen 'Roermonds' omgevingsplan gereed zijn. De periode tussen de inwerkingtreding van de Omgevingswet en 31 december 2029, 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 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).

Tijdens de transitieperiode, kunnen we het tijdelijk omgevingsplan 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 (zoals bijvoorbeeld de kap- en uitritvergunningen in de Algemene plaatselijke verordening). Ook hier moet dus in de transitieperiode 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.

In de praktijk zal daarom waarschijnlijk steeds sprake zijn van gedeeltelijke wijzigingen van het bestaande omgevingsplan. Dat is op grond van de Omgevingswet primair een bevoegdheid van uw raad. Aanpassingen van het omgevingsplan kunnen gebiedsgericht of themagewijs worden aangepakt, of door een combinatie van beiden. In het Plan van aanpak worden de mogelijkheden hiervoor uitgebreid beschreven.

Het omgevingsplan is geen bestemmingsplan 2.0
Uit het voorgaande blijkt al, dat het omgevingsplan geen bestemmingsplan 2.0 is. De hoeveelheid onderwerpen die in het omgevingsplan aan bod moet komen, is veel groter dan in de huidige bestemmingsplannen het geval is. Daarnaast kunnen over deze onderwerpen ook op een andere manier regels worden gesteld. 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.

2022 en verder
Wanneer de Omgevingswet inwerking treedt zal ook het reguliere werk blijven doorgaan gaan. De werkzaamheden die nodig zijn voor het eigen omgevingsplan komen hier dus bij. Het is belangrijk een goede balans te vinden.

Tijdens de informele raadsconsultatiebijeenkomst over het omgevingsplan van 17 november 2021, kwam naar voren dat de aanwezige raads- en commissieleden een voorkeur hebben voor een geleidelijke overgang naar het eigen Roermonds omgevingsplan. Het Plan van aanpak heeft dan ook als uitgangspunt dat de tijd die de wetgever ons gunt (tot 31 december 2029) goed wordt benut. Dit heeft als bijkomend voordeel dat meer tijd en capaciteit beschikbaar blijft voor 'reguliere' initiatieven.

Om ruimtelijke initiatieven te faciliteren, zal in de eerste periode van de transitieperiode waar mogelijk worden gewerkt met vergunningprocedures (Buitenplanse Omgevingsplanactiviteiten, ook wel afgekort tot Buitenplanse Opa's of Bopa's). Bij grootschalige gebiedsontwikkelingen kan een wijziging van het omgevingsplan worden overwogen, door middel van een omgevingsplanwijziging 'op maat'.

Bestuurlijk worden in 2022 in relatie tot het omgevingsplan in ieder geval de volgende besluiten voorgelegd:

- Uw raad beslist in februari 2022 over het Plan van aanpak voor het omgevingsplan (voorliggend voorstel).
- Uw raad wijst in februari 2022 de gevallen aan, waarbij een bindend advies van de raad nodig is om af te wijken van het omgevingsplan. In de bijbehorende beleidsnota is beschreven hoe de omgevingsdialoog een plek krijgt in het besluitvormingsproces. Dit is ook relevant voor wijzingen van het omgevingsplan, waarbij participatie in de wet verplicht is gesteld. Hiervoor wordt een separaat voorstel aan uw raad voorgelegd.
- Uw raad wijst in februari 2022 de gevallen aan, waarbij een omgevingsdialoog verplicht is voordat kan worden afgeweken van het omgevingsplan. In de bijbehorende beleidsnota is beschreven hoe de omgevingsdialoog een plek krijgt in het besluitvormingsproces. Dit is ook relevant voor wijzingen van het omgevingsplan, waarvoor participatie in de wet verplicht is gesteld. Hiervoor wordt een separaat voorstel aan uw raad voorgelegd.
- Uw raad beslist in de tweede helft van 2022 over een Nota van uitgangspunten voor het eigen omgevingsplan. De Nota van uitgangspunten is het vervolg op het Plan van aanpak.
- Uw raad beslist in de tweede helft van 2022 over een delegatiebesluit, over het vaststellen/wijzigen van het omgevingsplan. Hiermee kan de vaststelling van onderdelen omgevingsplan van het omgevingsplan aan ons college worden gedelegeerd.
- De benodigde middelen en capaciteit voor 2023 worden geborgd in de P&C cyclus. De eerste stap is de kaderbrief die wordt opgesteld in het voorjaar van 2022.

Ten behoeve van het omgevingsplan worden door de ambtelijke organisatie in 2022 de volgende stappen gezet:

- Vanuit het project Invoering Omgevingswet worden een Nota van uitgangspunten voor het omgevingsplan (het vervolg op het Plan van aanpak dat nu voorligt) en een delegatiebesluit voor het omgevingsplan voorbereid;
- Er wordt verder geoefend met mogelijke plansystematieken in het nieuwe softwarepakket, in relatie tot het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO);
- Er wordt een projectstructuur uitgewerkt in een projectplan met een bestuurlijk en ambtelijk opdrachtgever, voor de verdere transitie van het omgevingsplan na de inwerkintreding van de wet.
- Het omgevingsplan gaat breder landen in de organisatie. Diverse clusters zullen op de langere termijn te maken krijgen met het omgevingsplan. Brede communicatie over de vraag wat dit voor iedereen betekent, wat de kansen zijn, maar ook wat er verwacht wordt, zal in gang worden gezet.

Na invoering van de omgevingswet en de vaststelling van de Nota van uitgangspunten zal vanaf medio 2022 stapsgewijs worden gewerkt aan de transitie naar een eigen Roermonds omgevingsplan. Het tempo en de wijze waarop worden in de Nota van uitgangspunten bepaald. In het Plan van aanpak is beschreven hoe een dergelijke aanpak er uit zou kunnen zien.

Kanttekeningen en risico's

Hiervoor is reeds beschreven dat een uitgangspunt voor het Plan van aanpak is, dat zal worden gewerkt aan een geleidelijke overgang naar een eigen Roermonds omgevingsplan. Dit mede gelet op het feit dat het reguliere werk gewoon doorgaat ('de winkel blijft open'). Er moet een balans worden gevonden tussen de inzet voor het omgevingsplan, en de overige dagelijkse werkzaamheden, zoals het behandelen van nieuwe ruimtelijke initiatieven. Geleidelijk wil in dit geval echter niet zeggen, dat de transitie niet met de nodige aandacht 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) versnipperd. Dit is minder gebruiksvriendelijk voor burgers, ondernemers, bestuur, en ambtelijke organisatie. Geleidelijk betekent in de context van dit voorstel en het Plan van aanpak dus niet 'vrijblijvend'.

Financiële gevolgen
Uitvoering vindt plaats binnen bestaande financiële kaders. De benodigde middelen voor 2022 zijn beschikbaar binnen het budget van het project Omgevingswet. Voor de periode daarna moeten gelet op de wettelijke taak middelen en capaciteit worden opgenomen in de P&C cyclus.

Communicatie en participatie
In november 2021 is een informele consultatiesessie gehouden met raad- en commissieleden over het onderwerp omgevingsplan. Daarbij is een inhoudelijke presentatie gegeven over de juridische figuur van het omgevingsplan, en zijn met een aantal voorbeelden mogelijke ontwerpkeuzes voor de toekomst toegelicht en besproken. Tijdens de consultatiesessie is ook het bindend adviesrecht van uw raad (in relatie tot buitenplanse omgevingsplanactiviteiten) aan de orde gekomen. Hierover heeft ons college een separaat voorstel aan uw raad voorgelegd.

Tijdens de bijeenkomst kwam naar voren dat veel aanwezigen een voorkeur hebben voor een geleidelijke overgang naar het eigen Roermonds Omgevingsplan. Gelet op de veelheid aan onderwerpen die in het omgevingsplan gaan landen, is fasering wenselijk. Daarbij kwam de vraag aan de orde op welke wijze de raad tijdens dit proces als planwetgever in positie komt en blijft. Het vaststellen van het Plan van aanpak is hierbij een eerste stap, die kan worden opgevolgd door een Nota van uitgangspunten. In de tweede helft van 2022 is ook besluitvorming over de omgevingsvisie voorzien. Dit document zal een belangrijke inhoudelijke onderlegger vormen voor het Roermonds omgevingsplan. Daarmee kan ook een concreter tijdspad voor de komende jaren worden bepaald. Zoals aangegeven is bij de bepaling van dit pad ook een belangrijke rol weggelegd voor de nieuwe raad.

Uitvoering en evaluatie
Wanneer uw raad overgaat tot vaststelling van het Plan van aanpak, zal op basis daarvan besluitvorming over een Nota van uitgangspunten voor het omgevingsplan worden voorbereid.

Burgemeester en wethouders van Roermond,

De secretaris,	De burgemeester,
drs. J.W.A. Kradolfer (a.i.)	M.J.D. Donders – de Leest

Bijlagen
Bijlage 1 - Concept raadsbesluit vaststelling Plan van aanpak omgevingsplan
Bijlage 2 - Concept Plan van aanpak omgevingsplan gemeente Roermond