

Keuzeopgaven Omgevingswet voor de Gemeenteraad

De implementatie van de Omgevingswet binnen gemeenten is een veranderopgave die vraagt om richting en focus. Wat is de vertreksituatie, wat zijn de grootste juridische veranderingen, wat zijn de belangrijkste kansen of problemen, wat zijn de doelen en accenten van het lokaal bestuur? Vaak blijft het redelijk abstract en ongrijpbaar. De ambtelijke organisatie vraagt aan het college van B&W en aan de gemeenteraad om richting en kaders voor de implementatie en om inhoudelijke keuzes. Tegelijkertijd vragen B&W en raad aan de organisatie welke richtingen te kiezen en welke kaders er mee te geven zijn.

Ter voorkoming van een kip-ei-discussie vindt u in dit document een korte uiteenzetting over de belangrijkste keuzemogelijkheden van de gemeenteraad die de Omgevingswet biedt (in de instrumenten die moeten worden vastgesteld). Deze keuzes komen hoe dan ook een keer in het invoeringsproces ter tafel van het bestuur. De keuzeopgaven zijn als volgt:

- Transitieperiode (Omgevingsplan) (1)
- Adviesrecht
- Participatieverplichting
- Uitgebreide procedure van toepassing
- Commissie ruimtelijke kwaliteit
- Delegatie van bevoegdheden
- Mandatering en financiële arrangementen met uitvoeringsdiensten herzien
- Legesverordening

- Omgevingsvisie
- Strategie- en scenariobepaling vergunningverlening
- Transitieperiode (Omgevingsplan) (2)
- Welstandsproces

Veel van deze keuzes moeten bij de inwerkingtreding per 1 januari 2022 zijn gemaakt. Waar het gaat om specifieke besluiten over (de programma's van) de omgevingsvisie en het omgevingsplan, geldt deels dat deze pas vanaf 1 januari 2022 aan de orde komen. Voor (de programma's van) de omgevingsvisie geldt momenteel nog een deadline van 1 januari 2024, voor het omgevingsplan is dat 1 januari 2029.

In de tekst op de volgende pagina's worden de verschillende keuzes nader toegelicht. Er wordt daarbij zoveel mogelijk van grof naar fijn en chronologisch gewerkt. Elke keuze wordt afgesloten met een overzicht van de specifieke onderwerpen waarover besluit genomen dient te worden.

Keuzeopgaven voor inwerkingtreding van de Omgevingswet

Transitieperiode (omgevingsplan) (1)

Beschikken over een volledig omgevingsplan zoals bedoeld in de Omgevingswet is voornamelijk verplicht vanaf 2029. De totstandkoming van het nieuwe omgevingsplan is in de meeste gemeenten een proces van jaren. Daarom is het verstandig om *nu al* te beginnen met de oriënterende en voorbereidende stappen en strategische keuzes te maken.

Het omgevingsplan kan globaal of gedetailleerd zijn. Bij deze keuze gaat het om de balans tussen sturen of faciliteren. Enerzijds duidelijke kaders of anderzijds meer ruimte voor vrije invulling van initiatieven uit de samenleving. De vraag is op welke manier de gemeente verwacht beter de mogelijkheden van de wet te kunnen benutten en wat het beste past bij de huidige opgaven en werkwijze.

Keuze 1: Transitieperiode (omgevingsplan) (1)

- Vaststellen van het gewenste niveau van het omgevingsplan (Gedetailleerd of globaal: indeling op gebieden, themagerichte onderwerpen of initiatiefniveau)

Adviesrecht

Hier gaat het om 'buitenplanse omgevingsvergunningen voor een omgevingsplanactiviteit'. Deze kennen wij in de huidige situatie ook. Dit zijn namelijk de vergunningen waarmee het college kan afwijken van een bestemmingsplan waarvoor de bevoegdheid niet in dat plan zelf staat, maar in de wet. In de huidige situatie is de raad hierbij betrokken via de verklaring van geen bedenkingen.

In de toekomst kan de raad gevallen aanwijzen waarbij zijn advies benodigd is. Dat is bindend: het college mag hiervan niet 'gemotiveerd afwijken', wat bij een gewoon advies wel kan. Praktisch gezien is dit dus een instemmingsrecht. De raad kan via het bindend advies invloed hebben op ontwikkelingen die afwijken van het omgevingsplan. Er is echter een belangrijk verschil met de huidige regeling. Nu gaat de raad erover, tenzij hij zelf heeft beslist dat dat niet nodig is. Straks gaat de raad er niet over, tenzij de ontwikkeling een geval is, dat is aangewezen voor (bindend) advies. Dit is een krachtig instrument.

De raad zal dus op zeer korte termijn moeten bepalen wanneer hij in de toekomst gebruik wil maken van dit adviesrecht en dat voor inwerkingtreding van de wet vastleggen. Belangrijk hierin is om het werkbaar te houden. Het gaat er hierbij vooral om te bepalen wat de kenmerken zijn van de buitenplanse initiatieven waarbij de raad gebruik wilt maken van zijn adviesrecht.

Keuze 2: Adviesrecht

- Vaststellen wanneer (voor welke activiteiten, in welke omstandigheden) de gemeenteraad in de toekomst gebruik wil maken van het adviesrecht voor buitenplanse omgevingsplanactiviteiten.

Participatieverplichting

Participatie is een van de pijlers onder de Omgevingswet en is nodig om in een vroegtijdig stadium informatie en standpunten te delen om in de loop van het proces tot gedragen plannen te kunnen komen.

Participatie is verplicht voor het bevoegd gezag. De gemeente moet ervoor zorgen dat alle belanghebbenden hun meningen kunnen geven over een visie of plan. Belanghebbenden zijn bijvoorbeeld inwoners, bedrijven, verenigingen, scholen.

De initiatiefnemer is onder de Omgevingswet, net als de overheid, ook aan zet om participatie vorm en inhoud te geven. Participatie is niet verplicht als iemand een vergunning aanvraagt voor binnenplanse omgevingsplanactiviteiten. De gemeente moet een vergunningaanvraag ook in behandeling nemen als de aanvrager niet aan participatie heeft gedaan. De aanvrager moet dan wel aangeven in zijn aanvraag dat hij niet aan participatie heeft gedaan. Doet de aanvrager dat niet, dan voldoet hij niet aan de aanvraagvereisten. Participatie bij initiatieven is alleen verplicht als het een buitenplanse omgevingsplan activiteit betreft én de gemeenteraad heeft besloten dat bij dit type activiteit de participatieverplichting geldt. Het is vervolgens aan de gemeente om dat resultaat, de opgehaalde belangen, mee te wegen in de integrale beoordeling. Als er niet of onvoldoende aan participatie is gedaan, neemt de gemeente de aanvraag niet in behandeling.

Er is geen verplichting om een dergelijk besluit te nemen, maar het draagt wel bij aan helderheid voor initiatiefnemers. Het nemen van het besluit kan vanaf inwerkingtreding van de wet. Voorbereiden van het besluit kan al daarvoor. Dit onderwerp vraagt om een zorgvuldige bestuurlijke afweging en wordt daarom ook hier al benoemd.

Hiernaast dient de gemeenteraad ook intern binnen de gemeente en extern met de samenleving na te denken over participatie en wat dat concreet betekent voor de manier van werken, overleggen en besluiten. Het 'omgevingswet-proof' maken van het (huidige) participatiebeleid is hierin een eerste stap.

Keuze 3: Participatieverplichting

- Het aanwijzen van specifieke (buitenplanse) omgevingswetactiviteiten waarbij participatie verplicht wordt gesteld
- Vaststellen van het participatiebeleid

Commissie ruimtelijke kwaliteit

De taken en bevoegdheden van de huidige welstandscommissies en monumentencommissies vervallen van rechtswege. De Omgevingswet voorziet niet in overgangsrecht. De gemeenteraad wordt dus geadviseerd in elk geval voor het inwerkingtreden van de Omgevingswet een commissie ruimtelijke kwaliteit in te stellen.

Deze commissie adviseert in ieder geval over aanvragen van omgevingsvergunning voor rijksmonumentenactiviteiten, met uitzondering van archeologische monumenten. Daarom moeten er deskundigen op het gebied van monumentenzorg lid zijn van de commissie. De commissie kan ook een bredere taak krijgen, de Tweede Kamer heeft daar zelfs op aangedrongen, dit is echter facultatief. B&W kan aan deze commissie advies vragen over het ontwikkelen van beleid voor de kwaliteit van de

fysieke leefomgeving. De commissie baseert het advies op de omgevingsvisie, het omgevingsplan en beleidsregels. Ieder jaar moet de commissie een verslag sturen aan de raad.

Deze commissie zou door de raad via het omgevingsplan aangewezen kunnen worden als verplichte adviseur bij aanvragen van omgevingsvergunningen waarbij strijd ontstaat met het omgevingsplan. Dat kan als de deskundigheid van de commissie gewenst is of vanwege de door het bestuursorgaan te behartigen belangen. De commissie kan de opdracht krijgen om te adviseren 'voor door de gemeenteraad aangewezen gevallen' of als B&W daartoe aanleiding zien. Op die manier kan de raad dus een advies van de commissie verplicht opleggen aan B&W.

Keuze 4: De commissie ruimtelijke kwaliteit

- De gewenste invulling van de commissie
- De inrichting van de commissie
- Over welke activiteiten de commissie advies mag uitbrengen
- Wijze van regelen (omgevingsplan of afzonderlijke verordening)

Delegatie van bevoegdheden

De raad kan de bevoegdheid tot het vaststellen van delen van het omgevingsplan delegeren aan het college. Het delegatiebesluit vormt een afzonderlijk besluit, dat geen deel uitmaakt van het omgevingsplan. Het delegatiebesluit geeft de reikwijdte van de bevoegdheid. Het bepaalt binnen welke grenzen en onder welke voorwaarden de bevoegdheid kan of moet worden uitgeoefend. Ook kan in het 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 toedeling van bevoegdheden op maat. Met delegatie kan de gemeenteraad 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.

Keuze 5: Bevoegdheden van de raad

- Vaststellen van de rolverdeling tussen college en raad, waaronder:
- Het delegeren van het vaststellen van delen van het omgevingsplan aan het college
- Hoe het college uitvoering moet geven aan de al dan niet gedelegeerde bevoegdheid

Mandatering en financiële arrangementen met uitvoeringsdiensten herzien

Er dient eventuele mandatering aan de Omgevingsdienst m.b.t. de Milieuregels en de bruidsschat te worden opgesteld. Hierbij dient de raad allereerst een besluit te nemen over welke taken hij (aanvullend) onder wil brengen bij de Omgevingsdienst.

Het takenpakket van de uitvoeringsdiensten zal in veel gevallen veranderen per inwerkingtreding van de wet. De financiële arrangementen met de uitvoeringsdiensten moeten hierop voor de inwerkingtreding van de wet zijn aangepast.

Keuze 6: Uitvoeringsdiensten

- Vaststellen van mandatering
- Vaststellen van financiële arrangementen

Legesverordening

Gemeenten moeten hun legesmodel aanpassen op de situatie ná inwerkingtreding van de Omgevingswet. De aanpassingen bestaan uit:

- a. wettelijke wijzigingen per inwerkingtreding van de wet (bijvoorbeeld splitsing technische en ruimtelijke toets en de mogelijkheid van leges op milieuvergunningen, vervallen van technische toets op kleine bouwwerken, wijzigingen in verwachte kostenstructuur etc.);
- b. lokale inrichtingskeuzes ten aanzien van vergunningplichtige (en dus leges plichtige) activiteiten (heffen van milieuleges, verschuiven van vergunningplicht naar lichtere vormen, etc.).

Keuze 7: Legesverordening

- Vaststellen van de legesverordening

Keuzeopgaven na inwerkingtreding van de Omgevingswet

Omgevingsvisie

Het belangrijkste politiek-bestuurlijke document is de Omgevingsvisie. In de Omgevingsvisie legt de gemeenteraad integraal de strategische hoofdkeuzen voor het beleid in de fysieke leefomgeving vast. De omgevingsvisie wordt vertaald naar een omgevingsplan. In die vertaling ligt ook de werkdruk besloten in de vorm van het aantal vergunningen en de daarbij behorende legesopbrengsten.

De verplichting om een gebiedsdekkende omgevingsvisie te hebben geldt vanaf 1-1-24. Daarmee valt dit resultaat buiten de lijst van minimumeisen voor inwerkingtreding van de wet. Toch is het zinvol om op korte termijn te beginnen door de lange doorlooptijd van opstellen tot besluitvorming. Door nu te beginnen kan de gemeente ervaring opdoen met het instrument omgevingsvisie. Ook helpt duidelijkheid over de omgevingsvisie bij het opstellen van het omgevingsplan.

Keuze 8: Omgevingsvisie

- Mate van integratie van bestaand en nieuw beleid
- Al dan niet werken met sectorale plannen
- Al dan niet werken met programma's

Strategie- en scenariobepaling vergunningverlening

De mate waarin de Omgevingswet een andere manier van werken noodzakelijk maakt, is afhankelijk van de gemeentelijke ambitie met de Omgevingswet en van de huidige manier van werken. De invloed op de leges wordt vooral bepaald door ambities in rol en mate van sturend zijn/blijven op deze thema's. Wil en durft de gemeente los te laten? Wanneer er gekozen wordt voor meer flexibiliteit in de regelgeving, heeft dit financiële effecten. Zo ook wanneer ervoor wordt gekozen onveranderd te werk te blijven gaan.

Keuze 9: Strategie- en scenariobepaling vergunningverlening

- Regelen (dereguleren of loslaten)
- Regelen (vergunning, melding, vergunningsvrij)

Transitieperiode (omgevingsplan) (2)

Bij de inwerkingtreding van de wet beschikken gemeenten over een tijdelijk omgevingsplan. Dit tijdelijk omgevingsplan ontstaat van rechtswege. De gemeente hoeft er dus niets voor te doen. Het tijdelijk omgevingsplan bevat de bestemmingsplannen, de beheersverordeningen en de bruidsschat. In de bruidsschat zitten de regels die het Rijk overdraagt aan gemeenten.

In de periode van de inwerkingtreding van de wet tot 2029 moeten gemeenten het tijdelijk omgevingsplan omzetten in het omgevingsplan nieuwe stijl: een omgevingsplan dat voldoet aan alle regels van de Omgevingswet. De keuzes hierin zijn echter facultatief; er geldt geen verplichting vanuit de Omgevingswet.

Keuze 10: Transitieperiode (omgevingsplan) (2)

- Bruidsschatregels (overnemen of wijzigen)
- Toepasbare regels (mate van uitwerking)
- Verordeningregels (overnemen, vereenvoudigen, schrappen)

Welstandsproces

Men kan ervoor kiezen het welstandsproces in overeenstemming te brengen met de Omgevingswet (geen weigeringsgrond meer en onderdeel brede afweging). Dit is echter geen verplichting want wanneer men dit niet doet, blijven de oude welstandsregels van toepassing. Vandaar dat deze keuze ook pas na inwerktrading gemaakt hoeft te worden.

Hoewel de reikwijdte van welstandsregels ruimer is dan van de welstandscriteria uit de welstandsnota, kan de gemeenteraad besluiten om de huidige welstandscriteria uit de welstandsnota, afgezien van de algemene criteria, in het omgevingsplan te integreren.

Keuze 11: Welstandsproces

- Al dan niet in overeenstemming brengen van het welstandsproces met de Omgevingswet