

**Datum**

April 2020

Bijlage bij

Raadsinformatiebrief over uitstel van de invoeringsdatum Omgevingswet

Onderwerp

Noodzakelijke besluiten invoering Omgevingswet

Waarom ook al weer een Omgevingswet?

In Nederland hebben we een groot aantal wetten en regelingen die van toepassing zijn op het fysieke domein. Zoals bijvoorbeeld de Wet ruimtelijke ordening, de Wet Bodembescherming, de Waterwet, de Wet Natuurbescherming, de Erfgoedwet, het Bouwbesluit, het Activiteitenbesluit en zo zijn er nog vele anderen.

Door al deze wetten en hun eigen procedures, verloopt de ontwikkeling van plannen traag en zijn regels soms strijdig aan elkaar. Dit maakt het lastig om gewenste ontwikkelingen ruimte te geven en een adequate bescherming te bieden aan wat waardevol is. Initiatiefnemers en belanghebbenden zien door de bomen het bos niet meer.

De Omgevingswet integreert 26 wetten en vele tientallen (rijks)regelingen in het fysieke domein. Het wordt wel gezien als een van de grootste wetgevingsoperaties sinds de invoering van de Grondwet in 1848.

Doel van de Omgevingswet

Het hoofddoel van de wet is: het creëren van een veilige en gezonde leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit. Er zijn een aantal nevendoelen:

- vereenvoudiging en waar mogelijk deregulering van het omgevingsrecht
- de leefomgeving staat centraal en inwoners worden hierbij betrokken
- meer ruimte voor (lokaal) maatwerk
- versnelling en vereenvoudiging van procedures

Wat zijn de consequenties van de Omgevingswet?

De invoering van de wet heeft grote consequenties voor de gemeenten. Het is niet alleen een wetstechnische operatie, het is ook een wet die een andere manier van werken vraagt. We moeten binnen 8 weken integraal gewogen besluiten kunnen nemen, ook bij complexe aanvragen. We moeten rekening gaan houden met participatie-eisen en we moeten gaan werken vanuit het principe 'ja, tenzij..'.

Daarnaast moeten initiatiefnemers met 'een druk op de knop' kunnen zien wat is toegestaan in de fysieke ruimte en voor welke activiteiten vergunningen nodig zijn of meldingen gedaan moeten worden. Deze kunnen vervolgens eenvoudig worden aangevraagd via het DSO (= digitaal stelsel omgevingswet).

Tot slot veranderen ook op een aantal onderdelen taken en bevoegdheden tussen college en raad. In sommige gevallen verschuift zelfs de bevoegd-gezag-rol van de ene overheid naar de andere.

Welke besluiten moeten college en /of raad gaan nemen om de wet goed te implementeren?

Er zijn een groot aantal besluiten die het college respectievelijk uw raad moeten nemen om de wet goed uit te kunnen voeren. Sommige besluiten moeten genomen zijn voordat de wet in werking treedt, voor andere besluiten hebben we wat langer de tijd.

In deze notitie nemen wij u mee in de onderwerpen waarvoor door ons college en/of uw raad een besluit genomen moet worden. De onderwerpen zijn gerangschikt onder een aantal overkoepelende thema's.

Thema Omgevingsvisie

1. Besluitvorming over de Omgevingsvisie (verplicht uiterlijk 1-1-2024)

Gemeenten moeten uiterlijk op 1 januari 2024 een door de raad vastgestelde omgevingsvisie hebben. Wij hebben in Helmond eerder behoefte aan omgevingsvisie, waarin de ontwikkelingsrichting voor Helmond op de langere termijn is uitgezet. Het huidige, nog vigerende beleid is deels verouderd en reikt tot 2030. We moeten een actuele visie ontwikkelen die koes voor Helmond richting 2040. Dit is ook noodzakelijk om voldoende input te kunnen geven op regionale trajecten en aanspraak te kunnen maken op externe middelen.

Ons college heeft afgelopen november het plan van aanpak voor het opstellen van de omgevingsvisie vastgesteld. U bent hierover geïnformeerd via een raadsinformatiebrief. De eerste stap in het opstellen van de omgevingsvisie, is het vaststellen van de nota van uitgangspunten door uw raad. Vooralsnog is dit voorzien in juni.

De planning is erop gericht om uw raad medio 2021 de omgevingsvisie te laten vaststellen.

2. Besluitvorming over de PlanMER

Voor de omgevingsvisie moet een milieueffectrapportage (mer) worden opgesteld. Dit is verplicht, omdat de omgevingsvisie een kader gaat bieden voor mer-plichtige activiteiten. U moet daarbij denken aan bijvoorbeeld: locaties voor grootschalige opwek van duurzame energie, uit- en inbreidingslocaties voor woningbouw en bedrijventerreinen, aanleg infrastructuur etcetera.

Als eerste stap in de planMER wordt een notitie van reikwijdte en detailniveau (NRD) opgesteld. Zowel de NRD als de uiteindelijke planMER moet door uw raad vastgesteld worden. De planning hiervoor loopt parallel aan het opstellen van de omgevingsvisie. Dat betekent dat de NRD in juni, samen met de nota van uitgangspunten voor de omgevingsvisie aan uw raad wordt aangeboden. De planMER zelf zal, samen met de omgevingsvisie, medio 2021 ter besluitvorming voorgelegd worden.

Thema omgevingsplan

3. Besluitvorming over de omgang met regels uit de bruidsschat

Bij inwerkingtreding van de Omgevingswet, worden zo'n 600 regels vanuit het rijk overgedragen aan de gemeenten. Gemeenten kunnen vervolgens zelf bepalen wat ze met deze regels willen doen: overnemen, schrappen of aanpassen. Zolang gemeenten hierover geen besluit hebben genomen blijven de regels van kracht (overgangsrecht). Vanaf 1-1-2029 vervalt de bruidsschat, omdat er dan een gemeentedekkend omgevingsplan moet zijn.

De bruidsschat bevat grotendeels regels op het gebied van milieu. De omgevingsdienst gaat voor de zomer 2020 een eerste schifting maken van regels die van toepassing zijn op onze regio, met een voorstel hoe gemeenten hiermee om kunnen gaan. Op basis hiervan zullen wij in de tweede helft van dit jaar een nadere analyse maken wat dit voor Helmond betekent. De regels die we willen handhaven en/of aanpassen, zullen opgenomen worden in de verordening fysieke leefomgeving (zie onder) en vervolgens in het omgevingsplan.

4. Besluitvorming over de verordening fysieke leefomgeving

De lokale (beleids-)regels in het fysieke domein en de bruidsschat worden gescreend: hebben we ze (nog) nodig, moeten ze aangepast worden of kunnen ze vervallen. Hieruit volgt een totaal overzicht van alle regels in het fysieke domein die uiteindelijk moeten gaan landen in het gemeentedekkende omgevingsplan (zie punt 6). Deze regels gaan we, als tussenstap, opnemen in een nieuwe 'verordening fysieke leefomgeving'. Daarmee komen een groot aantal bestaande losse (beleids-)regels te vervallen of worden aangepast. Ook de APV zal gewijzigd worden: de onderdelen die gaan over de fysieke leefomgeving gaan uit de APV en komen in de nieuwe verordening fysieke leefomgeving. De onderdelen die gaan over openbare orde en veiligheid blijven onderdeel van de (afgeslankte) APV.

Hiermee gaan wij in het derde kwartaal 2020 starten, besluitvorming over de nieuwe verordening fysieke leefomgeving (en de eventueel aangepaste overige verordeningen) is gepland in het derde kwartaal van 2021.

5. Besluitvorming ten aanzien van de beoogde opbouw van een omgevingsplan

Er zijn altijd initiatieven, die niet passen in het bestaande juridisch-planologische kader voor het betreffende gebied. In de huidige situatie leidt dat soms tot het opstellen van een nieuw bestemmingsplan.

Vanaf het moment dat de Omgevingswet in werking treedt, kennen we geen bestemmingsplannen meer, maar alleen nog omgevingsplannen. Deze hebben een bredere reikwijdte en een andere opbouw dan een bestemmingsplan.

De Omgevingswet zegt, dat bestemmingsplannen die voor inwerkingtreding van de wet ter inzage worden gelegd, nog volgens het oude regime worden afgehandeld. Plannen die niet meer van tevoren ter inzage kunnen worden gelegd, moeten opgebouwd worden als een omgevingsplan.

Onze organisatie heeft, gemiddeld genomen, minimaal een half jaar nodig om een bestemmingsplan op te stellen en ter inzage te leggen. Dat betekent dat we enige tijd vóór inwerkingtreding van de wet gaan stoppen met het in behandeling nemen van bestemmingsplannen en partijen gaan verzoeken om een omgevingsplan op te stellen voor ontwikkelingen die niet passen in het bestaande planologische regime. Hiervoor moeten wij een handreiking gaan bieden hoe dat plan moet worden opgebouwd en ingevuld. Deze handreiking moet ruim voor inwerkingtreding van de wet gereed zijn om initiatiefnemers voldoende houvast te bieden. Het omgevingsplan voor het gebied Mierlo-Hout (zie punt 6) levert waardevolle informatie voor deze handreiking.

6. Besluitvorming over de aanpak van het gemeente-dekkend omgevingsplan

Alle gemeenten moeten uiterlijk 1-1-2029 een gemeente-dekkend omgevingsplan hebben. Vanaf het moment van inwerkingtreding van de wet, hebben we dus een aantal jaren de tijd om hiernaar toe te groeien.

Het omgevingsplan is een nieuwe planvorm, waarin alle regels in het fysieke domein worden vastgelegd. Het gaat om regels die nu in bestemmingsplannen, lokale verordeningen en in de bruidsschat zijn opgenomen. Het omzetten van deze regels naar een omgevingsplan is een grote opgave. Om hiermee te oefenen, gaan we een omgevingsplan voor het gebied Mierlo-Hout uitwerken. Op basis van dit plan worden de omgevingsplannen voor de rest van Helmond uitgerold. Hiervoor zullen wij u in de tweede helft van 2020 een planning aanleveren.

Thema omgevingsprogramma

7. Besluitvorming omgevingsprogramma

Het begrip 'programma' kan verwarring oproepen. Het omgevingsprogramma is een flexibel instrument, dat de gemeente kan toepassen om de doelen en ambities uit de omgevingsvisie verder uit te werken voor de ontwikkeling, het beheer, behoud en bescherming van de fysieke leefomgeving. Daarnaast wordt een programma vastgesteld om te voldoen aan omgevingswaarden of aan andere doelen voor de fysieke leefomgeving.

Het 'omgevingsprogramma' zal naar verwachting bestaan uit meerder documenten, bestaande uit tactisch-operationeel integraal of (multi-)sectoraal beleid, gebiedsprogramma's en monitoringsprogramma's.

De benaming van een document is niet relevant: als het voldoet aan de bovenstaande, dan is het een programma in de zin van de Omgevingswet en moet daarmee ook voldoen aan eisen die de wet hieraan stelt.

De Omgevingswet formuleert een aantal wettelijk verplichte programma's, waarvan er tenminste één voor Helmond van toepassing is: het actieplan geluid.

In de tweede helft van 2020 gaan wij onderzoeken hoe het instrument 'programma' zich verhoudt tot onze huidige manier van werken en onze bestaande beleidsdocumenten. Wij zullen u in de eerste helft van 2021 vragen om de uitgangspunten en werkwijze voor de aanpak van programma's onder de Omgevingswet vast te stellen.

Thema omgevingsplan-initiatieven en –activiteiten (inclusief omgevingsvergunning)

8. Besluitvorming aanpassen leges(verordening)

Gemeenten moeten vóór inwerkingtreding van de Omgevingswet hun leges(verordening) aangepast hebben. Dit betreft twee onderdelen:

- a) aanpassing vanuit wettelijke eisen, waaronder het verdwijnen van een aantal vergunningen, het splitsen van de bouwtechnische en de ruimtelijke toets bij vergunningen, de mogelijkheid om leges te heffen op milieuvergunningen, wijzigingen in terminologie en kostenstructuur;
- b) aanpassingen vanuit lokale keuzes die samenhangen met de gemeentelijke filosofie op regulering. Als gevolg van deze lokale keuzes, is de legesverordening de aankomende jaren naar verwachting sowieso aan veranderingen onderhevig, in ieder geval totdat er zicht komt op het definitieve, gemeente-dekkende omgevingsplan.

Het vraagstuk van kosten en dekking voor dienstverlening aan derden (in het kader van omgevingsplan-initiatieven), hangt direct samen met onze dienstverleningsvisie.

Bij het vaststellen van de eerste versie van een omgevingswet-bestendige legesverordening is het relevant om zicht te hebben op de definitieve inwerkingtredingsdatum van de wet. Op basis hiervan gaat de legesverordening meelopen met de reguliere begrotingscyclus.

Dat betekent echter niet dat wij moeten wachten met de voorbereidingen op deze eerste versie. De wetstechnische randvoorwaarden en wijzigingen vanuit de wet zijn immers al bekend, het is belangrijk om via een impactanalyse zicht te krijgen in de potentiële consequenties voor de gemeentelijke begroting. Hiermee is ambtelijk al gestart, wij zullen u hierover rond de zomervakantie informeren.

9. Besluitvorming adviesrecht raad bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten

In de huidige situatie kan het college een vergunning afgeven voor afwijkingen van een bestemmingsplan, waarvoor de bevoegdheid niet in het bestemmingsplan zelf staat maar in de wet. Nu is de raad hierbij betrokken via de verklaring van geen bedenkingen.

In de toekomst kan de raad gevallen aanwijzen van 'buitenplanse omgevingsplanactiviteiten', waarvoor de raad adviesrecht krijgt. Dit is een bindend adviesrecht. De raad kan via dit bindende advies dus invloed uitoefenen op ontwikkelingen die afwijken van het omgevingsplan.

Er is echter een belangrijk verschil: nu gaat de raad erover, tenzij de raad zelf beslist dat dat niet nodig is. Straks gaat de raad er niet over, tenzij de raad zelf van tevoren die gevallen aanwijst waarin ze het adviesrecht wil hebben.

Het bindend adviesrecht voor de raad is in potentie een krachtig instrument. Voor de werkbaarheid is het echter wel van belang om goed te kijken waar de raad over gaat (kaders) en waar het college de ruimte krijgt om het dagelijks bestuur van onze gemeente doelmatig vorm te geven. We moeten met elkaar dus de kenmerken gaan definiëren waaraan de buitenplanse omgevingsplanactiviteiten moeten voldoen waarover de raad adviesrecht wil hebben.

Naar verwachting zullen de huidige categorieën waarvoor nu de verklaring van geen bedenkingen nodig is, de basis zijn voor het vormgeven van deze lijst.

Het besluit hierover moet genomen zijn voor inwerkingtreding van de wet en is daarmee dus afhankelijk van de definitieve inwerkingtredingsdatum van de wet. Wij zullen het onderzoek hiervoor in de tweede helft van 2020 starten en uw raad in de eerste helft van 2021 een voorstel doen.

10. Besluitvorming over de (gemeentelijke) adviescommissie

De wet verplicht het instellen van een (gemeentelijke) adviescommissie voor vergunningaanvragen voor Rijksmonumenten. Deze commissie moet voor inwerkingtreding van de wet aangesteld zijn.

De wet kent géén overgangsrecht voor de huidige welstandscommissie en monumentencommissie. Zonder verdere actie zou de betekenen dat (de taken van de) welstandcommissie en monumentencommissie komen te vervallen.

De wet kent wel de mogelijkheid om de verplichte gemeentelijke adviescommissie een uitgebreidere adviesrol te geven dan alleen de toetsing van vergunningaanvragen voor Rijksmonumenten. De taken van de huidige welstandscommissie en de huidige monumentencommissie kunnen hierin meegenomen worden, dit vraagt een apart besluit van uw raad.

Wij komen in de eerste helft van 2021 naar uw raad met een voorstel over de rol en taken van de in te stellen gemeentelijke adviescommissie.

Thema participatie

11. Besluitvorming over het participatiebeleid en het aanpassen van de Inspraakverordening

De Omgevingswet gaat ervan uit dat inwoners, ondernemers en belanghebbenden vooraf betrokken worden bij de ontwikkeling van beleid en de uitvoering van projecten.

Bij de besluitvorming in de Tweede en Eerste Kamer over de Invoeringswet Omgevingswet in februari dit jaar, is een motie ingediend om participatie nog steviger te verankeren in de wet. Hoe dat juridisch vertaald gaat worden, is landelijk nog in onderzoek.

De gemeente Helmond heeft participatiebeleid, daterend van 2011. Dit beleid is op onderdelen verouderd en aan herziening toe. We hebben een actueel kader nodig om participatie bij onze beleidsontwikkeling en onze projecten vorm te geven. En om een eenduidig beeld te kunnen wat inwoners wel en niet van ons kunnen en mogen verwachten. Daarnaast moeten we helderheid geven hoe we de indieningsvereiste voor participatie bij vergunningaanvragen gaan toetsen.

Wij starten het opstellen van nieuw participatiebeleid direct na de zomervakantie 2020. Uw raad wordt hierbij betrokken. U kunt in de loop van 2021 een voorstel voor geactualiseerd participatiebeleid van ons verwachten, inclusief een aangepaste inspraakverordening.

12. Besluitvorming over buitenplanse omgevingsplanactiviteiten, waarvoor uw raad participatie verplicht wil stellen.

Participatie bij initiatieven (ook van derden) is verplicht bij een buitenplanse omgevingsplanactiviteit èn indien de raad heeft besloten dat bij dat type activiteit een participatieverplichting geldt. De raad kan daarbij tevens op hoofdlijnen aangeven waaraan deze participatie moet voldoen. Daarbij ligt de nadruk op de kwaliteit van het participatieproces, niet op de uitkomst.

De raad moet, indien zij dit wenst, wel een besluit nemen voor welke buitenplanse omgevingsplanactiviteiten zij deze verplichting op wil leggen. Wij zullen hiervoor, in navolging van het op te stellen participatiebeleid (zie het vorige punt) in de loop van 2021 een voorstel doen.

Overige zaken waarover uw raad geen inhoudelijk besluit hoeft te nemen, maar die wel de bedrijfsvoering van de gemeente raken.

Hieruit kunnen tijdelijke of structurele financiële consequenties voortvloeien waar uw raad mee geconfronteerd kan worden. Deze zaken willen wij onderstaand toelichten.

13. Het aanschaffen van noodzakelijke software voor aansluiting op het DSO

De gemeente is verplicht om voor drie taken aan te sluiten op de landelijk voorziening DSO (digitaal stelsel omgevingswet):

- het kunnen ontvangen van aanvragen en meldingen
- het kunnen maken en publiceren van omgevingswet-besluiten (waaronder omgevingsplannen)
- het kunnen opstellen en publiceren van toepasbare regels en beslisbomen

Voor deze taken moet de gemeente bestaande software aanpassen en nieuwe software aanschaffen en implementeren. Dit leidt tot zowel eenmalige als structurele extra kosten. De eenmalige aanschaf- en implementatiekosten zijn onderdeel van de berap 2020. De structurele lasten worden meegenomen bij de begrotingsbehandeling vanaf het jaar 2021.

14. Het doelmatig afhandelen van aanvragen voor omgevingsplanactiviteiten en –initiatieven

De doorlooptijd van een aantal procedures gaat onder de Omgevingswet van 26 naar 8 weken. Daarnaast moeten aanvragen integraler beoordeeld worden. Dat betekent dat we de bestaande interne processen en de werkafspraken met verbonden partijen en andere bevoegde gezagen moeten herzien. Dit vraagt het volgende:

- Interne processen inrichten op basis van de uitgangspunten van de Omgevingswet, met het doel om binnen de gestelde termijn een aanvraag integraal te kunnen beoordelen en initiatiefnemers snel van de noodzakelijke informatie te kunnen voorzien.
- De bestaande samenwerkingsafspraken (SLA's) en dienstverleningsovereenkomsten (DVO's) met verbonden partijen en andere bevoegde gezagen beoordelen en eventueel herzien.

Een andere manier van werken kan gepaard gaan met financiële consequenties, zowel negatief als positief. Op dit moment is nog onduidelijk hoe dit structureel gaat uitpakken. Wij houden hierover de vinger aan de pols en zullen u hierover in de loop van dit jaar informeren.

Globale tijdlijn te nemen besluiten

(Onder voorbehoud van nieuwe invoeringsdatum Omgevingswet, deze wordt rond juli bekend gemaakt. De planning is nu gericht op een half jaar uitstel, dus inwerkingtreding van de wet per 1-7-2021)

geel = voorbereiding, waarin overigens ook opiniërende bijeenkomsten met de raad(scommissies) aan de orde kunnen zijn.

groen = besluitvorming

Te nemen besluiten	Nummer in tekst	2020				2021			
		Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4
Thema omgevingsvisie									
- Omgevingsvisie: Nota van uitgangspunten	1								
- Omgevingsvisie: (Ontwerp-)omgevingsvisie	1								
- planMER: Notitie van Reikwijdte en detailniveau	2								
- planMER: (concept-)MER	2								
Thema omgevingsplan									
- omgang met regels uit de bruidsschat	3								
- verordening fysieke leefomgeving	4								
- beoogde opbouw omgevingsplan	5								
- planning gemeentedekkend omgevingsplan	6								
- omgevingsplan proefgebied Mierlo-Hout	6								
Thema omgevingsprogramma									
- uitgangspunten omgevingsprogramma	7								
Thema omgevingsplan-initiatieven en -activiteiten									
- aanpassen legesverordening	8								
- adviesrecht raad omgevingsplanactiviteiten	9								
- gemeentelijke adviescommissie	10								
- participatiebeleid en inspraakverordening	11								
- verplichte participatie bij omgevingsplanactiviteiten	12								
Thema overig									
- aanschaf, implementatie en aansluiten noodzakelijke software	13								
- doelmatige afhandeling aanvragen en initiatieven	14								

- herzien van werkafspraken en overeenkomsten met verbonden partijen en andere overheden	14								
--	----	--	--	--	--	--	--	--	--