

Keuze opgaven omgevingswet gemeenteraad Hillegom

aan: de raad van de gemeente Hillegom
datum: 16 februari 2021

zaaknummer: Z-17-004448
datum collegevergadering: 16 februari 2021
portefeuillehouder: Mevr. C.J. Hoekstra
behandelend ambtenaar: G. Heck
embargo:

Keuzeopgaven Omgevingswet voor de Gemeenteraad

Geachte raadsleden,

Middels deze brief willen we u informeren over de gevolgen van de inwerkingtreding van de Omgevingswet per 1 januari 2022 voor de gemeenteraad. Als gemeenteraad zult u in het kader van de implementatie van deze nieuwe wet de komende tijd gesteld staan voor een aantal belangrijke (keuze-)opgaven. In deze brief wordt u uitgelegd wat deze opgaven zijn, welke besluiten er van u worden verlangd en wanneer deze gereed dienen te zijn.

Achtergrond

Op 20 mei jl. heeft de minister de Tweede en Eerste kamer geïnformeerd over de nieuwe datum van inwerkingtreding van de Omgevingswet, te weten 1 januari 2022. Dit houdt in dat de inwerkingtreding met een jaar is opgeschoven en dat onze planning hierop is aangepast.

Wat er niet verandert

De kader stellende, volks vertegenwoordigende en controlerende rol van de gemeenteraad verandert niet. De Gemeentewet en het gereedschap van de raad (zoals moties, amendementen, actieve informatieplicht, ambtelijke ondersteuning, etc.) blijft bestaan. Ook de planning- en control cyclus (cyclisch beleidsproces) blijft bestaan. Daarnaast zal de raad een rol blijven vervullen als de oren en ogen van de maatschappij (maatschappelijke wensen).

Wat er wel verandert

De Omgevingswet geeft ruimte aan nieuwe ideeën uit de samenleving door de Ja-mits benadering en de vertaling van de lokale bestuurlijke ruimte in de Omgevingsvisie en Omgevingsplannen. De gemeenteraad heeft hierin een belangrijke rol.

De gemeenteraad heeft de wettelijke plicht tot het vaststellen van een Omgevingsvisie. De wet eist dat hierbij de uitgebreide voorbereidingsprocedure wordt toegepast. Onder de huidige wet is dat geen vereiste.

Daarnaast is participatie straks niet beperkt tot het indienen van een zienswijze op de visie. Inwoners, bedrijven en maatschappelijke organisaties moeten vanaf het begin

worden betrokken. Hoe de gemeente dat organiseert is aan de gemeenteraad die dat vaststelt.

Ook bij het opstellen van een omgevingsplan vindt meer participatie plaats. Denk daarbij bijvoorbeeld aan botsproeven met inwoners. De raad stelt de hoofdlijnen en doelen van het beleid vast in de Omgevingsvisie. Het college van B&W werkt dit verder uit via programma's en projecten. Vanuit de bedoeling van de Omgevingswet ligt de focus meer op wat kan in plaats van wat er mag. Dit vraagt nog meer dan voorheen van de raad een open en nieuwsgierige houding en dat ze vanuit vertrouwen openstaat voor nieuwe ideeën en initiatieven vanuit de samenleving.

Wat moet er af zijn als de Omgevingswet van kracht wordt?

Bij de inwerkingtreding op 1 januari 2022 en kort daarna dienen er door de raad al een aantal keuzes te zijn gemaakt inzake belangrijke thema's uit de Omgevingswet. In 2021 zullen deze keuzemogelijkheden formeel aan u worden voorgelegd. Om u hierop voor te kunnen bereiden vindt u hieronder een uiteenzetting van de genoemde thema's. De thema's zijn toegespitst op de rollen die u heeft als raad in het kader van de implementatie van de Omgevingswet.

I Kader stellend voor 1-1-2022

- ***Adviesrecht omgevingsvergunning bij een omgevingsplanactiviteit***

In essentie blijft na inwerkingtreding van de Omgevingswet de rolverdeling tussen de gemeenteraad en het college van B&W onveranderd, maar de rol van de gemeenteraad bij initiatieven die afwijken van het Omgevingsplan wijzigt wel. De gemeenteraad stelt een Omgevingsplan vast voor het gemeentelijk grondgebied. Het college van B&W is en blijft bevoegd gezag voor het afgeven van omgevingsvergunningen en toetst de aanvragen aan het Omgevingsplan. Voor aanvragen die in strijd zijn met het Omgevingsplan, de zogenaamde 'buitenplanse omgevingsplanactiviteiten', is door de komst van de Omgevingswet echter geen instemming van de gemeenteraad nodig. In de plaats daarvan komt er een adviesrecht van de gemeenteraad.

In de nieuwe situatie kan de raad (omgevings-)planactiviteiten aanwijzen waarbij zijn advies benodigd is. Dit is een bindend advies. Het college mag hiervan niet 'gemotiveerd afwijken', wat bij een gewoon advies wel kan. De raad kan op die manier invloed hebben op ontwikkelingen die afwijken van het Omgevingsplan.

In de huidige situatie kennen we een vergelijkbare situatie. Het betreft 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'.

Het grote verschil van de huidige situatie ten opzichte van de nieuwe situatie is dat de raad alleen over vergunningen die afwijken van het omgevingsplan kan adviseren en vooraf is aangegeven dat er sprake zal zijn van een (bindend) advies. Dit is een krachtig instrument voor de raad.

De raad zal dus aan de voorkant moeten bepalen in welke gevallen de raad gebruik wil maken van dit adviesrecht en dit reeds vóór de inwerkingtreding van de Omgevingswet moeten vastleggen.

Benodigde actie vóór inwerkingtreding Omgevingswet: bepalen voor welke buitenplanse initiatieven een bindend adviesrecht van de raad geldt.

- **Participatieverplichting**

Voor de gemeente geldt als opsteller van de kerninstrumenten een wettelijke participatieplicht. De gemeente moet ervoor zorgen dat alle belanghebbenden hun mening(en) kunnen geven over een Omgevingsvisie of Omgevingsplan van de gemeente. Belanghebbenden zijn bijvoorbeeld inwoners, bedrijven, verenigingen en scholen.

Als de gemeente niet genoeg aan participatie heeft gedaan bij instrumenten zoals het vaststellen van een omgevingsplan, omgevingsvisie en programma's waarvoor zij zelf de initiatiefnemer is, kan de rechter een dergelijk besluit vernietigen. De gemeente heeft namelijk een participatie-motiveringsplicht. Er wordt aan deze plicht niet voldaan als bijvoorbeeld niet wordt aangegeven hoe de omgeving bij het besluit betrokken is geweest, niet wordt aangegeven welke belangen zijn verzameld, of niet duidelijk is wat er met de resultaten van de participatie is gedaan.

De initiatiefnemer is onder de Omgevingswet, net als de overheid, ook aan zet om participatie vorm en inhoud te geven. In tegenstelling tot eerdere concept artikelen van de Omgevingswet, is participatie toch niet als verplichting opgenomen in de wet, als iemand een vergunning aanvraagt voor binnenplanse omgevingsplanactiviteiten. Dit zijn activiteiten die binnen de regels van het Omgevingsplan vallen.

Participatie bij 'particuliere' initiatieven is alleen verplicht als het een buitenplanse omgevingsplanactiviteit betreft én de gemeenteraad heeft besloten dat bij dit type activiteit de participatieverplichting geldt. De aanvrager moet dan bij de aanvraag van de vergunning laten zien hoe hij belanghebbenden bij de aanvraag heeft betrokken. De aanvrager mag zelf weten op welke manier hij de belanghebbenden bij de aanvraag betreft.

Het is vervolgens aan de gemeente om het resultaat, de opgehaalde belangen, mee te wegen in de integrale beoordeling.

Er is geen verplichting voor de raad om te besluiten dat bij bepaalde type activiteiten (buitenplans) van anderen de participatieverplichting geldt, maar dit draagt wel bij aan helderheid voor initiatiefnemers. Het nemen van het besluit hierover kan vanaf inwerkingtreding van de Omgevingswet (januari 2022). Het voorbereiden van dit besluit kan al eerder plaatsvinden. Dit onderwerp vraagt om een zorgvuldige bestuurlijke afweging en wordt daarom nu al benoemd.

Benodigde actie vóór inwerkingtreding Omgevingswet: kaders stellen ten aanzien van activiteiten waarvoor een participatieplicht geldt.

- **Commissie ruimtelijke kwaliteit**

De taken en bevoegdheden van de huidige welstandscommissies en monumentencommissies vervallen van rechtswege. De Omgevingswet voorziet niet in een overgangsrecht. De gemeenteraad wordt 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.

De raad moet hiervoor de volgende besluiten nemen:

1. Instellingsbesluit: instellen commissie ruimtelijke kwaliteit, aantal leden, termijn, e.d.
2. Benoemingsbesluiten: benoemen van de afzonderlijke leden.

De commissie kan ook een bredere taak krijgen. De Tweede Kamer heeft daar zelfs op aangedrongen, maar dit is facultatief. Als hiervoor gekozen wordt, kan aan deze commissie advies worden gevraagd over het ontwikkelen van beleid voor de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. De commissie baseert het advies op de Omgevingsvisie, het Omgevingsplan en beleidsregels.

Benodigde actie vóór inwerkingtreding Omgevingswet: kaders stellen en voorbereiding besluiten ten aanzien van instellen commissie ruimtelijke kwaliteit.

II Overige zaken voor 1-1-2022

- **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.

Benodigde actie vóór inwerkingtreding Omgevingswet: voorbereiding delegatiebesluit.

- **Herziening taken en financiële arrangementen met ODWH**

In het kader van een eventuele uitbesteding van taken aan de Omgevingsdienst m.b.t. de milieuregels (bodem) en de bruidsschat ¹moeten nieuwe verscherpte afspraken worden gemaakt en eventueel worden vastgelegd in een regeling. Hierbij dient de raad allereerst een besluit te nemen over welke taken zullen worden ondergebracht bij de Omgevingsdienst. U kunt hiervoor voor de inwerkingtreding van de wet een voorstel met scenario's van ons (HLT samen en ODWH) verwachten.

Benodigde actie vóór inwerkingtreding Omgevingswet: voorbereiden nieuwe afspraken met Omgevingsdienst

¹ Het omgevingsplan wordt aangevuld met een set algemene regels (circa 700) die worden gedecentraliseerd, de 'bruidsschat'. Deze bruidsschat van het Rijk vervangt tijdelijk de regels die nu nog in bijvoorbeeld het Activiteitenbesluit en de Activiteitenregeling staan en met de Omgevingswet overgaan naar gemeenten. Deze moeten voor 2029 worden beoordeeld naar lokale waarde en dan al of niet worden opgenomen in het nieuwe Omgevingsplan.

- **Legesverordening**

Gemeenten moeten hun legesverordening aanpassen op de situatie ná inwerkingtreding van de Omgevingswet en de Wet Kwaliteitsborging². De aanpassingen bestaan o.a. uit:

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

Benodigde actie vóór inwerkingtreding Omgevingswet: vaststellen legesmodel.

III Keuzeopgaven na inwerkingtreding van de Omgevingswet

- **Omgevingsvisie**

Het belangrijkste politiek-bestuurlijke document is de Omgevingsvisie. In de Omgevingsvisie legt de gemeenteraad integraal de strategische hoofdkeuzes voor het beleid in de fysieke leefomgeving vast. De verplichting om een gebiedsdekkende Omgevingsvisie te hebben geldt formeel pas vanaf eind 2024. Daarmee valt dit resultaat buiten de lijst van minimumeisen voor inwerkingtreding van de wet. De omgevingsvisie is een dynamisch document dat steeds doorontwikkeld en actueel wordt gehouden door monitoring en evaluatie.

De Omgevingsvisie wordt vertaald naar een omgevingsplan. In het omgevingsplan Buitengebied en de Zanderij is deze vertaling concreet opgenomen bij de diverse functiegebieden. In de Omgevingsvisie zijn bijvoorbeeld de deelgebieden Hollandse Weides en Heerlijke Woonplaats. In het omgevingsplan zijn deze gebieden opgenomen bij de functiegebieden met exact hetzelfde grondgebied. In die vertaling ligt ook het effect besloten in de vorm van het aantal vergunningen (meer of minder algemene regels en dus meer of minder vergunningen die worden verleend) en de daarbij behorende legesopbrengsten.

Benodigde actie ná inwerkingtreding Omgevingswet: vaststellen van de omgevingsvisie voor Hillegom, op grond van de Omgevingswet die ook objectgericht is geschreven.

- **Omgevingsplan en transitieperiode**

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 huidige bestemmingsplannen, het omgevingsplan Buitengebied en de Zanderij, de beheersverordening en de bruidsschat. In de bruidsschat zitten de regels die het Rijk overdraagt aan de gemeente.

In de periode van de inwerkingtreding van de wet tot en met 2029 moet de gemeente het tijdelijke omgevingsplan omzetten in één omgevingsplan nieuwe stijl: een omgevingsplan dat voldoet aan alle regels van de Omgevingswet. De eerste aanzet hiervoor is al gedaan met het omgevingsplan Buitengebied en de Zanderij.

² Wet Wkb; op 1 januari 2022 zal deze wet in werking treden met als doel de verbetering van de bouwkwaliteit en het bouwtoezicht door inschakeling van private kwaliteitsborgers. Daarmee zal o.a. de gemeentelijke toets aan het Bouwbesluit t.b.v. de omgevingsvergunning komen te vervallen.

Het omgevingsplan kan globaal of gedetailleerd zijn. Bij deze keuze gaat het om de balans tussen sturen of faciliteren. Enerzijds duidelijke kaders en anderzijds meer ruimte voor vrije invulling van initiatieven uit de samenleving. De vraag is op welke manier de gemeente gebruik maakt van de bestuurlijke ruimte die gecreëerd wordt met de Omgevingswet en wat het beste past bij de huidige opgaven en werkwijze.

Benodigde actie ná inwerkingtreding Omgevingswet: Uitbreiden van het omgevingsplan Buitengebied en de Zanderij met het overige grondgebied van de gemeente en de inhoudelijke onderwerpen (bruidsschat en de fysieke regels uit de plaatselijke verordeningen).

- **Strategie- en scenariobepaling vergunningverlening**

De mate waarin de Omgevingswet een andere manier van vergunningverlening noodzakelijk maakt, is afhankelijk van de bestuurlijke ambitie in de Omgevingsvisie en het omgevingsplan. 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 (deregulering = meer vergunningsvrij)? Wanneer gekozen wordt voor meer flexibiliteit in de regelgeving, heeft dit financiële effecten (meer vergunningsvrij).

Benodigde actie ná inwerkingtreding Omgevingswet: bepalen strategie en scenario's inzake vergunningverlening.

- **Welstandsproces**

De raad 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 inwerkingtreding gemaakt hoeft te worden.

In het omgevingsplan voor de buitengebied en de Zanderij is al geregeld dat de huidige welstandsnota gezien moet worden als een beleidsregel. Hiermee is voor dit gebied al een koppeling gelegd. De gemeenteraad kan straks bij het vaststellen van het omgevingsplan voor het gehele grondgebied besluiten om de huidige omgevingsplan te integreren.

Benodigde actie ná inwerkingtreding Omgevingswet: definitieve keuze maken in het omgevingsplan voor het gehele grondgebied.

Overzicht

In onderstaande tabel vindt u een overzicht van de genoemde actiepunten voor de gemeenteraad met een tijdsplanning. In de tabel is tevens aangegeven hoe hoog de genoemde actiepunten, geprioriteerd is van laag, gemiddeld tot hoog.

Opgave	Actiepunt	Prioritering	Deadline
Adviesrecht	bepalen voor welke buitenplanse initiatieven een bindend adviesrecht van de raad geldt	Hoog	vóór 1-1-2022
Participatieverplichting	kaders stellen ten aanzien van activiteiten waarvoor een participatieplicht geldt.	Hoog	vóór 1-1-2022
Commissie ruimtelijke kwaliteit	kaders stellen en voorbereiding besluiten ten aanzien van instellen commissie ruimtelijke kwaliteit	Gemiddeld	vóór 1-1-2022
Delegatie van bevoegdheden	voorbereiding delegatiebesluit	Laag	vóór 1-1-2022
Herziening taken en financiële arrangementen met ODWH	voorbereiden nieuwe afspraken met Omgevingsdienst(-en)	Gemiddeld	vóór 1-1-2022
Legesverordening	vaststellen legesmodel	Laag	vóór 1-1-2022
Omgevingsvisie	Uitbreiden inhoudelijk en qua vormgeving van de omgevingsvisie	Hoog	voor 1-1-2024
Omgevingsplan	Uitbreiden omgevingsplan (inclusief bruidsschat)	Hoog	Voor 1-1-2029
Vergunningverlening strategie- en scenariobepaling	bepalen strategie en scenario's inzake vergunningverlening	Gemiddeld	Voor 1-1-2029
Welstandsproces	bepalen beleid inzake welstandscriteria	Laag	Voor 1-1-2029

Conclusie

Het interne proces van kaderstelling, visievorming en controle/verantwoording kan op gespannen voet staan met de verbinding met de gemeenschap. Dat vraagt van de gemeenteraad om politiek-bestuurlijke sensitiviteit. Dat is niet nieuw. Wat wel nieuw is, is dat van inwoners sterke betrokkenheid en eigen initiatief wordt verwacht bij de fysieke leefomgeving. Bijvoorbeeld bij het zoeken van draagvlak bij belanghebbenden en andere betrokkenen. De gemeenteraad heeft de verantwoordelijkheid om ruimte te bieden aan initiatieven, en tegelijkertijd om op te komen voor de belangen van betrokkenen en mogelijke tegenstanders. Het is de bedoeling van de Omgevingswet dat de gemeenschap en ook de gemeenteraad al in een vroegtijdig stadium wordt betrokken en meedenkt, dus aan de voorkant. Dat geldt voor de ontwikkeling van de Omgevingsvisie en het

Omgevingsplan, maar ook bij concrete plannen, misschien zelfs nog voordat plannen concreet worden en worden ingediend. De gemeenteraad heeft een rol als de "ogen en oren" binnen de gemeenschap. De Omgevingswet kan die rol versterken en dit kan dan ook zeker als een kans worden gezien! Wij pogen u in ieder geval met deze brief te helpen met uw veranderende rol in het kader van de implementatie van deze wet.

Voor de raadsperiode 2021 gaat HLTsamen graag met u aan de slag om tijdig als raad aan de wettelijke minimale verplichtingen te kunnen voldoen.

Mocht u uw vragen willen stellen aan een medewerker van HLTsamen dan kunt u contact opnemen met Ilse Dirven of Greetje Heck. Voor meer informatie kunt u terecht op de website www.aandeslagmetdeomgevingswet.nl.

Bijlagen: -