

Aan de gemeenteraad

datum	4 juli 2023
behandeld door	M. van 't Verlaat
ons kenmerk	2023-0092524
doorkiesnummer	078-7706358
onderwerp	Stand van zaken implementatie Omgevingswet

Geachte heer/ mevrouw,

De Omgevingswet en de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen (hierna: Wkb) treden op 1 januari 2024 in werking. Door middel van deze raadsinformatiebrief stellen wij u op de hoogte van de stand van zaken omtrent de implementatie van beide wetten en welke besluiten er richting uw raad in voorbereiding zijn.

Per 1 januari 2023 is de implementatie intern anders belegd

Tot 1 januari 2023 was de implementatie Omgevingswet ondergebracht in het programmateam Omgevingswet. Dit programmateam werd aangestuurd door een externe kracht. Omdat de maximale inhuurtijd per 1 januari 2023 verliep, was dit een natuurlijk moment om het programma over te dragen naar de lijnorganisatie. Binnen de lijnorganisatie is een projectteam implementatie Omgevingswet geformeerd.

Waarom nu pas naar de raad

Door de vele malen van uitstel van de inwerkingtredingsdatum van de Omgevingswet, de hoge werkdruk en het vertrek van personeel is de prioritering van de implementatie van de Omgevingswet flink onder druk komen te staan. De afgelopen maanden zijn gebruikt om inzicht te krijgen van welke taken nog moeten verricht en wat er veranderd en verbeterd moet worden. Tegelijkertijd is op alle terreinen gestart met de 28 acties van de VNG (zie bijlage 1) om zo gesteld te staan voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet.

Waar moet de gemeenteraad nog over beslissen

Er zijn nog veel zaken in voorbereiding. Hieronder zijn die zaken opgenomen waarover u als gemeenteraad nog een besluit moet nemen. In bijlage 2 van deze brief vindt u nog een technische uitleg van de hieronder opgenomen zaken. Daarnaast is grofmazig aangegeven waar u als raad nog keuzes over moet of kan maken.

Het vaststellen van een omgevingsvisie

De huidige omgevingsvisie wordt nader gespecificeerd omdat de huidige visie onvoldoende haakjes heeft voor het opstellen van programma's en wijzigingen omgevingsplannen. Daarnaast biedt de huidige omgevingsvisie onvoldoende handvatten om per 1 januari 2024 te dienen als toetsingskader voor omgevingsvergunningen die in strijd zijn met het tijdelijke omgevingsplan.

Het vaststellen van een wijziging omgevingsplan

Sinds 2021 wordt gewerkt aan het opstellen van een eerste wijziging omgevingsplan voor het centrumgebied en de wijk Wilgendonk. Door voortschrijdend inzicht is gebleken dat het concept-voorontwerp niet voldoet aan de regionale standaard en de recente VNG staalkaarten. Gevolg is dat de 'oude' opdracht aan het stedenbouwkundig bureau is stopgezet en nu de uitvraag is gedaan aan het stedenbouwkundige bureau om aan te sluiten bij de regio en de recente staalkaarten van de VNG. Een eerste concept voorontwerp wordt verwacht na de zomer 2023.

Het vaststellen van een voorbereidingsbesluit ten behoeve van de bodem

De bodemtaken worden met ingang van 1 januari 2024 overgeheveld naar de gemeente. De gedachte was dat de rijksregels ten aanzien van bodem vooralsnog voldoende zouden zijn om de bodemtaken te kunnen uitvoeren. Naar onlangs is gebleken is dat bijvoorbeeld de stof PFAS niet is meegenomen in de bruidsschat. Op dit moment wordt in de regio Zuid-Holland Zuid gewerkt aan omgevingsplanregels voor bodem. Deze omgevingsplanregels zijn niet gereed wanneer de Omgevingswet in werking treedt. Om te voorkomen dat per 1 januari 2024 kan worden gebouwd op PFAS gronden is een voorbereidingsbesluit noodzakelijk. Dit wordt regionaal afgestemd zodat elke raad in de Drechtsteden het juiste besluit neemt.

Aanscherping besluiten bindend adviesrecht en verplichte participatie

Beide besluiten zijn onvoldoende concreet waardoor in de praktijk onvoldoende kan worden getoetst aan beide besluiten. Nadere aanscherping van beide besluiten is noodzakelijk.

Vaststellen participatiebeleid en toetsingskader

Er is eerder een handreiking door de raad vastgesteld hoe kan worden geparticipeerd (de zogenaamde participatieslang). Maar er is er nog geen beleid vastgesteld op welke wijze de gemeente participeert inzake haar eigen omgevingsvisie, programma of omgevingsplan. Bovendien is nog geen kader vastgesteld waaraan de verplichte participatie moet worden getoetst.

Er zijn nog geen werkafspraken gemaakt met uw raad

In de basis moet voor een omgevingsvergunning een besluit binnen acht weken worden genomen, ook al is het bindend adviesrecht hierop van toepassing. Hierop is echter de vergadercyclus van uw raad niet toegespitst. Met uw raad moeten daarom concrete afspraken worden gemaakt hoe u wenst te worden betrokken bij het vergunningsproces en of u eventuele financiële consequenties bij het niet halen van de beslistermijn hiervoor wenst te aanvaarden. Ook over het al dan niet betrekken van uw raad bij de intake- en omgevingstafel moeten werkafspraken worden gemaakt.

Diverse verordeningen moeten worden vastgesteld

De Omgevingswet zorgt ervoor dat een aantal verordeningen (opnieuw) moeten worden vastgesteld. Zo moeten in ieder geval de legesverordening, de erfgoedverordening, de veroverordening nadeelcompensatie en de APV worden vastgesteld.

Compensatie vanuit het Rijk

Toen in de periode 2015 – 2018 de bestuurlijke afspraken over de Omgevingswet en Wkb werden gemaakt was de bestuurlijke consensus dat de stelselwijziging van de Omgevingswet voor alle betrokken partijen op lange termijn financiële voordelen zou hebben. Voor de Wkb was de gedachte dat er voor gemeenten werkaanbod zou verdwijnen en dat in gelijke mate leges zouden wegvallen, dus dat zou budgetneutraal kunnen zijn. Beide beelden zijn in de afgelopen jaren voor gemeenten negatief bijgesteld. De Wkb is financieel ongunstig omdat er taken resterend waar geen legesinkomsten meer tegenover staan. En vooralsnog wegen

eventuele baten vanuit de Omgevingswet niet op tegen de structureel hogere lasten aan de informatievoorzieningskant.

Het Rijk heeft voor de Wkb toegezegd te compenseren. Voor wat betreft de Omgevingswet is bestuurlijk aangegeven dat er wordt gecompenseerd met incidentele bijdragen. Voor 2024 stond 110 miljoen in de planning inmiddels is bekend geworden dat dit bedrag is teruggebracht naar 102 miljoen. Daarnaast is aangegeven dat de hoogte van de bedragen voor 2024 en 2025 ter discussie staan.

Aan uw raad wordt verzocht extra vergaderdata beschikbaar te stellen

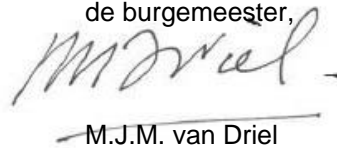
Op 21 september aanstaande staat een beeldvormende sessie met uw raad over de Omgevingswet gepland. Mogelijk blijft er na deze sessie bij u een nadere informatiebehoefte bestaan. Ook kan het college zich voorstellen dat de technische uitleg bij deze informatiebrief vragen oproept. Het college doet het aanbod aan de agendacommissie om in september een vragenuur te organiseren voor technische vragen waardoor de focus in de beeldvormende sessie kan komen te liggen op de door u te maken keuzes.

De Omgevingswet vergt een enorme inzet van de gehele ambtelijke organisatie. Inzet die naast het reguliere werk moet plaatsvinden. Dit in een overspannen arbeidsmarkt, zeker op het gebied van de fysieke leefomgeving. Daarnaast is nog steeds veel onzeker en onduidelijk. Enerzijds komt dit omdat niet kan worden gewerkt met standaard modellen omdat de Omgevingswet er juist komt om meer keuzevrijheid te geven aan gemeenten. Anderzijds is de wetgeving zo complex dat veelal niet of nauwelijks goede antwoorden kunnen worden verkregen van instanties zoals de VNG en het IPLO. Bovendien ontbeert het de gemeente aan specifieke ICT kennis en werken de ICT systemen voorlopig nog niet zoals beloofd door de softwarebedrijven. Gelet hierop lukt het niet om tijdig de benodigde stukken aan te leveren voor de raadsvergadering van 7 december 2023. Aan uw raad wordt dan ook verzocht een extra vergadercyclus in te plannen voor december 2023. Het college hoopt u met deze brief een goede inzicht te hebben gegeven omtrent de stand van zaken aangaande de Omgevingswet.

Hoogachtend,
Burgemeester en wethouders van Papendrecht,
de secretaris,



J.M. Ansems



M.J.M. van Driel

Minimale acties Omgevingswet voor gemeenten

Versie 6.0 / 28 september 2022

Dit overzicht van minimale acties Omgevingswet laat zien wat gemeenten minimaal moeten regelen voor 1 januari 2023 om klaar te zijn voor de invoering van de Omgevingswet. We onderscheiden hierin de volgende categorieën:

1. Juridische eisen: dit zijn eisen die één op één terug te voeren zijn op verplichtingen in wet- en regelgeving;
2. Bedrijfsmatige eisen: deze zijn niet juridisch verplicht, maar worden wel vanuit bedrijfsmatige optiek noodzakelijk geacht voor het uitvoeren van de wet;
3. Adviezen: niet verplicht per 1-1-2023, maar wel noodzakelijk voor het (op termijn) bereiken van de doelen van de Omgevingswet

De ordening van de minimale acties is gebaseerd op de beleidscyclus, waarbij vanuit de fase uitvoering is teruggewerkt naar de voorgaande fasen (achtereenvolgens beleidsdoorwerking, beleidsvorming, monitoring en evaluatie). Daaraan is een blokje 'strategie' en 'overig' toegevoegd. Een aantal van de eisen is ontleend aan de interbestuurlijke minimumlijst. Dit is bij de betreffende eisen aangegeven (namelijk 2, 3, 4, 5 en 14).

In versie 4.0 zijn geen nieuwe mijlpalen toegevoegd. Enkel zijn de toelichtingen, accenten en de datum van inwerkingtreding van de Omgevingswet aangepast. De inhoud is hetzelfde gebleven.

In versie 5.0 is alleen de datum van inwerkingtreding van de Omgevingswet aangepast.

In versie 6.0 is minimale actie 28 toegevoegd.

Algemene strategie

1. Ambities, strategie, aanpak en financiën bepaald

Advies

De gemeente heeft de ambities, strategie en aanpak voor de invoering van de Omgevingswet bepaald en de financiële consequenties in beeld gebracht.

Gemeenten krijgen door de Omgevingswet meer bestuurlijke afwegingsruimte. Daarnaast liggen er keuzes hoe het instrumentarium van de Omgevingswet in te zetten en de wijze waarop en het tempo waarin de Omgevingswet wordt ingevoerd. Daarbij dienen de financiële consequenties van de Omgevingswet in beeld te worden gebracht. De VNG adviseert deze keuzes op korte termijn expliciet te maken, omdat ze gevolgen hebben voor het verdere traject. Geadviseerd wordt om daarbij ook een planning op te stellen voor de door de raad te nemen besluiten.

Aanvragen, meldingen & vergunningen

2. Kunnen ontvangen aanvragen en meldingen

Eis (juridisch)

Vergunningen en meldingen: Techniek:

Per 1-1-2023 is het bevoegd gezag (en/of de uitvoeringsorganisatie) in staat om conform de daarvoor geldende standaard verzoeken (aanvraag, melding, informatieplicht e.a.) (o.a. art. 14.1 Ob) vanuit de landelijke voorziening te kunnen ontvangen.

(Deze eis is maakt als nummer 5.1 deel uit van de interbestuurlijke minimumlijst).

Voor de continuïteit van de dienstverlening moet de gemeente (en/of de uitvoeringsorganisatie) vanaf 1-1-2023 verzoeken (aanvraag, melding, informatieplicht, e.a.) en aanvullingen vanuit DSO- LV kunnen ontvangen. Dit behelst ook verzoeken om 'omgevingsoverleg' (zie eis 8). DSO-LV biedt verzoeken aan conform de STAM standaard. De gemeente moet bovendien haar VTH software via een Digikoppeling aansluiten op DSO-LV en via een API verzoeken binnenhalen. Dit is een ander koppelingsmechanisme dan bij het huidige Omgevingsloket Online. Het is niet mogelijk om via het DSO-LV aanvullende gegevens 'op te vragen'. Dit dient via een ander kanaal te verlopen (aanvullingen kunnen wel via

DSO-LV ontvangen worden). De gemeente dient de benodigde aanpassingen in de VTH software te hebben gedaan. Daarnaast moeten zaaksystemen zijn ingericht conform Omgevingswet (zaaktypen en processen) en moeten deze overweg kunnen met Omgevingswet activiteiten b.v. milieubelastende activiteit (i.p.v. inrichting) en locatie. Gemeenten moeten afspraken maken met uitvoeringsorganisaties (bv. omgevingsdienst) over de afhandeling van activiteiten. Voor activiteiten die door uitvoeringsorganisaties worden uitgevoerd, dient de gemeente instellingen in DSO-LV te doen, zodat de verzoeken uit DSO-LV automatisch goed gerouteerd worden. Verder moet de gemeente een verzoek kunnen doorsturen naar een ander bevoegd gezag of naar een andere behandeldienst.

3. Kunnen beoordelen vergunningaanvragen

Eis (juridisch)

Vergunningen en meldingen: Proces:

Per 1-1-2023 is het bevoegd gezag (en/of de uitvoeringsorganisatie) voorbereid op de gewijzigde vergunningprocedure conform de eisen van de Omgevingswet. Hieronder valt het kunnen verwerken van een enkelvoudige en een meervoudige aanvraag.

(Deze eis is maakt als nummer 5.2 deel uit van de interbestuurlijke minimumlijst).

De Omgevingswet stelt nieuwe eisen aan het proces van vergunningverlening. Belangrijke veranderingen zijn a) een verkorting van de beslistermijn voor de meeste aanvragen naar 8 weken en b) een integraal besluit van meer sectoren dan nu. In bepaalde gevallen verandert het bevoegd gezag en/of adviesschap van andere bestuurslagen. De kennisgeving van de verleende vergunning vindt op 1-1-2023 naar verwachting nog plaats via DROP¹ (let in dit kader ook op de gewijzigde regels als gevolg van de Wet elektronische publicaties en bijzondere aanleververeisten aan DROP voor de kennisgeving van een buitenplanse omgevingsplanactiviteit). Gemeenten moeten processen en systemen aanpassen en hun medewerkers opleiden. Hierbij dient oog te zijn voor de coördinatieregeling uit afdeling 3.5 Awb (nieuw) en de verplichte toepassing hiervan op grond van art 16.7 Ow. Samenwerkingsafspraken met uitvoeringsorganisaties en ketenpartners moeten hiertoe mogelijk worden bijgesteld (procesafspraken, taken bij meldings- en vergunningplicht, verkennen initiatief, toezicht en handhaving, adviestaken). De gemeente en haar ketenpartners kunnen ter ondersteuning van de samenwerking hun VTH software aansluiten op de samenwerkvoorziening van DSO-LV (advies). Tenslotte moeten -als dit aan de orde is- de besluiten van de gemeenteraad inzake 'advies met instemming voor de raad' (bij de buitenplanse Omgevingsplanactiviteit) en 'verplichting tot participatie' in het proces worden verwerkt.

4. Kunnen beoordelen vergunningaanvragen

Eis (juridisch)

Vergunningen en meldingen: Beoordeling:

Per 1-1-2023 is het bevoegde gezag (en/of haar uitvoeringsorganisatie) in staat om aanvragen voor omgevingsvergunningen te beoordelen conform de eisen van de Omgevingswet.

(Deze eis is maakt als nummer 5.3 deel uit van de interbestuurlijke minimumlijst).

De Omgevingswet brengt nieuwe juridische begrippen en kaders voor vergunningverlening. Er zijn twee grote wijzigingen in de systematiek. In de milieuregelgeving wordt het begrip 'inrichting' losgelaten en komt het begrip 'activiteit' daarvoor in de plaats. Bij een aanvraag moet beoordeeld worden welke activiteiten en regels in het Besluit activiteiten leefomgeving van toepassing zijn. De tweede grote wijziging is het loskoppelen van de technische bouwactiviteit (regels in het besluit bouwwerken leefomgeving) van de ruimtelijke bouwactiviteit (regels in de bruidsschat). Daarnaast komen er nieuwe rekenregels en normen voor geluid en verschuiven er bodemtaken van de provincie naar de gemeente. Bij gemeenten en uitvoeringsdiensten ligt een forse opgave om voor 1-1-2023 kennis en expertise op te bouwen over deze inhoudelijke wijzigingen. Juist in de overgangsfase is het daarbij heel belangrijk dat de gemeente zich een helder beeld verwerft: wélke aanvragen, gedaan op wélk moment, moeten worden getoetst aan wélke regels (bij zowel vergunningverlening als handhaving)! Immers: er zijn gerelateerde wetten die (nog) niet overgaan in de Omgevingswet. Ook kunnen regels verhuizen als gevolg van de stelselwijziging (van regeling-niveau naar AMvB of bruidsschat) Lokale verordeningen gaan stapsgewijs op in het nieuwe omgevingsplan, geheel of deels. Soms gelden daarbij de lokale aanvraagvereisten, soms zijn deze opgenomen in de bruidsschat, etc.

¹ De wijze waarop de kennisgeving voor de buitenplanse OPA in DSO-LV wordt getoond wordt nog nader uitgewerkt.

5. Kunnen aanleveren indieningsvereisten

Eis (juridisch)

Vergunningen en meldingen: Indieningsvereisten:

Per 1-1-2023 stellen provincie, waterschap en gemeente de informatie beschikbaar die nodig is om een aanvraagformulier in de landelijke voorziening samen te stellen, waarin ook de door hen gestelde indieningsvereisten zijn meegenomen.

(Deze eis is maakt als nummer 5.4 deel uit van de interbestuurlijke minimumlijst).

De aanvraagformulieren in het DSO-LV zijn zogenoemde 'dynamische formulieren'. Deze formulieren worden opgebouwd met 'toepasbare regels'. Die zijn gebaseerd op de indieningsvereisten die zijn opgenomen in wet- en regelgeving. Als start wordt het DSO-LV gevuld met de toepasbare regels (de aanvraagformulieren dus) die zijn gebaseerd op de bruidsschat. Daarna dienen gemeenten de gewenste wijzigingen hierin zelf aan te leveren aan DSO-LV volgens de voorschreven standaard (STTR). Gemeenten dienen daarom de hiervoor benodigde kennis op te bouwen en systemen (of diensten) te verwerven. Ook zijn afspraken nodig met de omgevingsdiensten over hun rol bij het opstellen van de indieningsvereisten en (indien gewenst) toepasbare regels. Daarnaast is van belang dat gemeenten vragenbomen opstellen voor die vergunningchecks en meldingen die niet worden geleverd met de bruidsschat, maar die ze nu wel in OLO hebben (behouden gelijkblijvend dienstenniveau).

6. Gemeentelijke adviescommissie ruimtelijke kwaliteit ingesteld

Eis (juridisch)

De gemeente heeft een commissie ingesteld die in ieder geval tot taak heeft te adviseren over de aanvragen van een omgevingsvergunning voor een Rijksmonument (gemeentelijke adviescommissie).

Onder de Omgevingswet is een welstandscommissie (of een commissie ruimtelijke kwaliteit) alleen verplicht voor het toetsen van de aanvraag voor een omgevingsvergunning voor een Rijksmonument. Ook andere adviesrollen kunnen bij de commissie belegd worden. Gemeenten moeten zich voor 1-1-2023 beraden op de gewenste invulling en inrichting van deze commissie.

7. Vergunningverlening aangepast op de Wkb

Eis (juridisch)

Per 1-1-2023 dient de gemeente de vergunningverlenings- en meldingsprocessen betreffende bouwactiviteiten te hebben aangepast aan de Wet kwaliteitsborging bouw (Wkb). Dit omvat de inrichting van processen, de legesverordening, de informatievoorziening, de afspraken met uitvoeringsdiensten en private partijen en juridische/inhoudelijke aspecten.

Het proces voor vergunningverlening voor bouwwerken wordt in tweeën opgeknipt: de ruimtelijk component (toets aan omgevingsplan en -veiligheid) loopt via de gemeente en de bouwtechnische component afhankelijk van de categorie van het bouwwerk via een specifieke bouwtechnische vergunning of Wkb-melding. Hiertoe wordt de papieren (technische) toets op het bouwplan vooraf vervangen door toetsing in de praktijk op het bouwwerk zoals gebouwd. De initiatiefnemer wordt verplicht een onafhankelijke kwaliteitsborger in te schakelen die tijdens de bouw op conformiteit met de bouwtechnische voorschriften uit het Besluit bouwwerken leefomgeving toetst en verklaart dat de getoetste onderdelen aan de voorschriften voldoen. Dit wordt bij private partijen belegd. Dit alles vraagt een aanzienlijk aantal wijzigingen in processen, legesverordening, competenties en informatievoorziening die de gemeente dient te implementeren.

8. Proces verkennen initiatief ingericht

Eis (bedrijfsmatig)

De gemeente heeft het proces 'verkennen initiatief' zodanig ingericht dat een volledig en betrouwbaar beeld wordt verkregen van het initiatief, van het draagvlak bij belanghebbenden en van de mogelijkheden van het bevoegd gezag om de benodigde vergunning(en) hiervoor te verlenen.

Het proces 'verkennen initiatief' gaat vooraf aan het indienen van de definitieve vergunningaanvraag. Effectief inrichten van dit proces is noodzakelijk voor het kunnen halen van de 8-weken-termijn bij (complexe) vergunningaanvragen. Hierbij moeten alle betrokken stakeholders worden aangehaakt, mogelijkheden en alternatieven verkend, alle benodigde

informatie verzameld en een betrouwbare inschatting van de haalbaarheid zijn gemaakt. Het kunnen verwerken van het omgevingsoverleg uit DSO-LV en de omgevingstafel is een door VNG geadviseerde en in de praktijk beproefde methode om hieraan invulling te geven. Andere vormen van de voorafstemming met de initiatiefnemer zijn vooroverleg en principeoverleg.

9. Participatie bij initiatieven ingericht

Eis (bedrijfsmatig)

De gemeente heeft de minimaal noodzakelijke processen en werkwijzen voor participatie bij initiatieven ingericht.

Participatie is één van de belangrijke aspecten van de Omgevingswet en kan op veel ambitieniveaus vorm krijgen. Participatie is niet verplicht bij omgevingsvergunningen (behoudens de door de raad aan te wijzen buitenplanse omgevingsplanactiviteiten) en kent geen vormvereisten. De gemeente dient enkele belangrijke zaken, zoals benoemd in de roadmap, te regelen. NB: uit de motie Nooren (11 februari 2020) vloeit voort dat gemeenten, liefst voor inwerkingtreding van de Omgevingswet, participatiebeleid moeten vaststellen. Daarin wordt vastgelegd hoe participatie wordt vormgegeven en welke eisen daarbij gelden.

10. Kunnen opstellen en aanleveren vragenbomen vergunningcheck

Advies

De gemeente is in staat om toepasbare regels voor de vergunningcheck op te stellen en aan te leveren aan DSO-LV, conform de daarvoor geldende standaard; Per 1-1-2023 tenminste voor die activiteiten waarvoor het uitvoeren van een vergunningcheck nu ook al mogelijk is (gelijkblijvend dienstverleningsniveau).

Met de vergunningcheck kunnen burgers en bedrijven eenvoudig checken of een vergunning nodig is, in eerste instantie voor topactiviteiten. Het aanbieden van een vergunningcheck per 1-1-2023 is geen juridische verplichting. Het behouden van het huidige dienstverleningsniveau is wel bestuurlijk overeengekomen. Dit betekent dat vragenbomen moeten worden gemaakt voor alle activiteiten waarvoor nu in het OLO een vragenboom bestaat. Een deel van deze vragenbomen wordt meegeleverd met de bruidsschat en valt daarna onder gemeentelijk beheer. Een klein deel moet door de gemeente zelf opgesteld worden.

11. Snelle dienstverlening voor topactiviteiten ingericht

Advies

De gemeente heeft processen voor snelle en simpele dienstverlening ingericht voor eenvoudige topactiviteiten, zoals eenvoudige verbouwingen in en om het huis, t.w. dakkapel, uitbouw, kappen etc.

De Omgevingswet heeft onder andere ten doel het verbeteren van de dienstverlening. Bijzondere aandacht gaat daarbij uit naar veel uitgevoerde (vaak kleine) initiatieven die vooral worden ondernomen door burgers en MKB. De wet biedt kansen om dergelijke initiatieven vergunningvrij te maken (via Algemene Regels) en daar waar vergunningen nodig blijven is het de uitdaging om de processen zo snel en simpel mogelijk in te richten. De 'snelserviceformule' biedt een concrete aanpak om deze doelstelling vorm te geven.

Toezicht en handhaving

12. Toezicht en Handhaving ingericht

Eis (juridisch)

De gemeente heeft toezicht en handhaving afgestemd op de bedoelingen en eisen van de Omgevingswet, in samenwerking met uitvoeringsorganisaties en andere bevoegd gezagen.

De Omgevingswet heeft op uiteenlopende wijzen consequenties voor toezicht en handhaving. Zo is er vaker sprake van algemene regels en zorgplichten. Zorgplichten kunnen zowel bestuursrechtelijk als strafrechtelijk worden gehandhaafd. Een overtreding van een gedoogplicht is onder de Omgevingswet strafbaar te stellen. De mogelijkheden voor de bestuurlijke boete zijn uitgebreid. Prioriteringsbeleid mag een formele reden zijn om niet te handhaven en tenslotte kunnen bevoegdheden worden overgedragen aan een ander bestuursorgaan. Deze veranderingen zullen deels effect hebben vanaf 1-1-2023 -als gevolg van de wet, AMVB's en Regeling- en deels in de jaren daarna door nieuwe

(typen van) regels in de omgevingsverordening en het omgevingsplan. Dit vraagt aanpassingen van organisatie, processen en systemen, in samenwerking met uitvoeringsorganisaties en andere bevoegd gezagen. De gemeente moet zich hier een beeld van vormen.

13. Toezicht en handhaving aangepast aan de Wkb

Eis (juridisch)

Per 1-1-2023 dient de gemeente de toezichts- en handhavingsprocessen bij bouwactiviteiten te hebben aangepast aan de Wet kwaliteitsborging bouw (Wkb). Dit omvat de inrichting van processen, de informatievoorziening, de afspraken met uitvoeringsdiensten en private partijen en juridische/inhoudelijke aspecten.

De Wet kwaliteitsborging betekent een groot aantal veranderingen bij toezicht en handhaving inzake bouwactiviteiten. De gemeente blijft verantwoordelijk voor het toezicht op de bestaande bouw en omgevingsveiligheid en blijft het bevoegd gezag. Bouwtoezicht voor categorie 1 bouwwerken wordt echter primair belegd bij private kwaliteitsborgers. De (technische) toets op het bouwplan vooraf wordt vervangen door (technische) toetsing op het bouwwerk zoals gebouwd. De gemeente toetst niet meer inhoudelijk aan bouwtechnische voorschriften, maar controleert of de opdrachtgever werkt meteen toegelaten, geschikt instrument en een onafhankelijke kwaliteitsborger. De Wkb voert daarbij ook verschillende aanpassingen door in het Burgerlijk Wetboek om de positie van de opdrachtgever te versterken. Dit alles vraagt een aanzienlijk aantal wijzigingen in processen, competenties en informatievoorziening die de gemeente dient te implementeren.

Planvorming

14. Kunnen wijzigen omgevingsplan

Eis (juridisch)

Als een gemeente een omgevingsplan wil wijzigen, dan stelt de gemeente deze wijziging per 1-1-2023 vast conform de eisen van de Omgevingswet. Het gewijzigde deel van het plan voldoet aan de provinciale instructieregels en aan de instructieregels uit hoofdstuk 5 van het Besluit kwaliteit leefomgeving. De wijziging wordt met behulp van de geldende standaard ontsloten via LVBB/ DSO-LV.

(Deze eis is maakt als nummer 4 deel uit van de interbestuurlijke minimumlijst).

Gemeenten beschikken op 1-1-2023 over een tijdelijk omgevingsplan van rechtswege. Het wijzigen hiervan moet volgens de regels van de Omgevingswet. Dit betekent dat wijzigingen moeten voldoen aan de instructieregels van rijk en provincie, maar ook aan andere kaders vanuit wet- en regelgeving. Denk aan: wat mag in het omgevingsplan, welke omgevingswaarden mag de gemeente zelf stellen, waar is maatwerk op rijksregels mogelijk etc. Bij het maken van een omgevingsplan nieuwe stijl krijgen gemeenten te maken met een aantal beleidsvernieuwingen rond bijvoorbeeld geluid en externe veiligheid. Zo zullen de huidige geluidproductieplafonds van (spoor)wegen en gezoneerde industrieterrein in omgevingswaarden in het omgevingsplan moeten worden opgenomen en zijn de rekenregels aangepast. Ook de systematiek voor externe veiligheid verandert: in het nieuwe omgevingsplan komen o.a. zogenoemde aandachtsgebieden. De wijzigingsbesluiten (en de eventueel daaraan voorafgaande voorbereidingsbesluiten) moeten volgens de nieuwe standaard (STOP/TP) aan de LVBB (en daarmee indirect aan DSO-LV) worden aangeboden. Dit vraagt nieuwe ICT-systemen. Ook dienen gemeenten na te denken hoe ze de eventuele samenwerking met stedenbouwkundige bureaus inhoudelijk vormgeven en hoe ze het omgevingsplan gaan onderhouden en beheren. Het is van belang dat gemeenten zich hierop voorbereiden voor 1-1-2023.

15. Kunnen werken met tijdelijk omgevingsplan

Eis (bedrijfsmatig)

Per 1-1-2023 is de gemeente in staat om te kunnen werken met het tijdelijk omgevingsplan (van rechtswege). De gemeente heeft zich hiervoor verdiept in de bruidsschat, het overgangsrecht en de wijze waarop het tijdelijk omgevingsplan geraadpleegd kan worden in het DSO-LV. Daarnaast heeft de gemeente de bestaande 'planvoorraad' opgeschoond en –voor zover nodig geacht- de oude bestemmingsplannen geactualiseerd in ruimtelijkeplannen.nl.

Elke gemeente krijgt van rechtswege het tijdelijk omgevingsplan: de verzamelde bestaande ruimtelijke plannen aangevuld met de bruidsschat -regels die van het Rijk overgaan naar gemeenten. Om hiermee goed te kunnen werken moet de gemeente de inhoud van de bruidsschat doornemen en oefenen met het nieuwe omgevingsloket, waarin de bruidsschatten ruimtelijke plannen naast elkaar getoond worden. Gemeenten kunnen de bruidsschat nog even ongemoeid laten, maar kunnen ook besluiten om die, vanaf 1-1-2023, te vervangen door eigen regels in het nieuwe omgevingsplan. Het advies is om daar over na te denken. Daarnaast raden we aan om voor inwerkingtreding van de Omgevingswet de bestemmingsplannen 'op te schonen'.

16. Plan(ning) gemaakt voor een nieuw omgevingsplan

Advies

De gemeente heeft keuzen gemaakt over de uitgangspunten, structuur en insteek van het nieuwe omgevingsplan. Daarbij is ook bepaald in welke stappen en in welk tempo het nieuwe omgevingsplan wordt opgesteld. Eén en ander in lijn met de kaders vanuit rijks- en provinciale regelgeving en vastgelegd in een met de raad afgestemd plan van aanpak.

De gemeente heeft tot 31-12-2029 de tijd om het tijdelijke omgevingsplan om te vormen tot een omgevingsplan dat voldoet aan de bedoeling van de Omgevingswet. Dit is in de meeste gemeenten een proces van jaren. Daarom is het verstandig om nu te beginnen met oriënterende en voorbereidende stappen. Relevant hierbij is dat wanneer het langer duurt om te komen tot het nieuwe omgevingsplan, dit tot gevolg heeft dat een langere periode het oude regime (tijdelijk omgevingsplan) en nieuwe regime (nieuw omgevingsplan) naast elkaar bestaan, hetgeen de lijnorganisatie belast. Daarom wordt geadviseerd in het plan te sturen op een zo kort mogelijke periode voor het opstellen van het nieuwe omgevingsplan. Het is daarnaast van belang om de kaders vanuit rijksregelgeving en de provinciale verordening goed te bestuderen; provinciale instructieregels kunnen bijvoorbeeld betekenen dat sommige onderdelen van het omgevingsplan al (ruim) voor 2029 vastgesteld moeten zijn (denk aan klimaatadaptatie, energietransitie etc.).

Programma('s)

17. Programma luchtkwaliteit vastgesteld

Eis (juridisch)

Per 1-1-2023 beschikken die gemeenten die daartoe verplicht zijn over een vastgesteld programma luchtkwaliteit.

In het Besluit kwaliteit leefomgeving is een omgevingsnorm voor luchtkwaliteit opgenomen. Gemeenten waar deze norm overschreden wordt, moeten per 1-1-2023 een vastgesteld programma luchtkwaliteit hebben.

18. Kennis vergaard over kerninstrument programma

Advies

De gemeente heeft haar programma('s) vastgesteld en (zodra mogelijk) gepubliceerd via DSO-LV.

Het programma is een belangrijk kerninstrument dat een rol vervult als verbindend instrument tussen omgevingsvisie en het omgevingsplan. De VNG adviseert om tijdig kennis op te bouwen over dit kerninstrument, aangezien de wijze waarop de gemeente het programma in wil zetten van invloed is op het opstellen van de omgevingsvisie en het omgevingsplan.

Omgevingsvisie

19. Omgevingsvisie in voorbereiding

Advies

De gemeente heeft wezenlijke stappen gezet in het formuleren van een integrale omgevingsvisie zoals bedoeld in de Omgevingswet en heeft besloten of zij gebruik maakt van de gelijkstellingsbepaling, welke regelt dat een voor 1-1-2023 vastgestelde omgevingsvisie ook na inwerkingtreding blijft gelden als omgevingsvisie.

De verplichting om een gebiedsdekkende omgevingsvisie te hebben geldt vanaf 1-1-24. De doorlooptijd voor het opstellen van een omgevingsvisie en de besluitvorming is echter vaak lang. Daarom is het zinvol om hiermee nu te beginnen. De gemeente kan op deze wijze leren hoe zij het instrument omgevingsvisie wil inzetten en bovendien helpt duidelijkheid over de

omgevingsvisie bij het opstellen van het omgevingsplan. Indien een gemeente voor 2022 reeds beschikt over een omgevingsvisie kan ze gebruik maken van de zogenaamde 'gelijkstellingsbepaling'. In dat geval geldt een omgevingsvisie die is vastgesteld voor 1-1-2023 ook daarna als een omgevingsvisie. Indien een gemeente na 1-1-2023 een omgevingsvisie vaststelt, dient deze bekendgemaakt en beschikbaar gesteld te worden via de LVBB.

Monitoring en evaluatie

20. Monitoring en evaluatie ingericht

Advies

De gemeente heeft monitoring & evaluatie afgestemd op de bedoelingen en eisen van de Omgevingswet.

De Omgevingswet heeft op uiteenlopende wijzen consequenties voor monitoring. Deels per 1-1-2023 als gevolg van wet- en regelgeving op landelijk niveau en deels (in toenemende mate) in de jaren daarna door nieuwe (typen van) regels in de omgevingsverordening en het omgevingsplan. Dit vraagt aanpassingen van organisatie, processen en systemen in samenwerking met uitvoeringsorganisaties en andere bevoegd gezagen. In het bijzonder dient hierbij -vanuit het aanvullingsspoor geluid-aandacht te zijn voor monitoring van geluid: dit moet structureel en fijnmaziger worden ingericht. Er komen daarnaast nieuwe normen en meetwaarden (dit betekent anders meten). Bij gebiedsontwikkeling wordt een preventieve geluidstoets verplicht. Tevens komt er de verplichting geluidsbelastingkaarten te bepalen, gekoppeld aan het omgevingsplan. Deze moeten landelijk worden ontsloten via de Cvvg, naar verwachting per 2023.

Overig

21. Kunnen uitvoeren gedecentraliseerde bodemtaken

Eis (juridisch)

Per 1-1-2023 heeft de gemeente afspraken gemaakt over de overdracht van bodemtaken, de regels en de bijbehorende middelen vanuit de provincie en is in staat om de overgedragen taken uit te (laten) voeren.

Als gevolg van de aanvullingswet bodem gaat een aantal bodemtaken over van de provincie naar de gemeente (29 gemeenten voeren deze taken nu al uit). Dit betreft onder meer onderzoek en regelgeving van bodemsanering. De gemeente dient afspraken te maken met de provincie over de overdracht van deze taken en de bijbehorende middelen en zich voor te bereiden op de uitvoering ervan. Hierin dienen ook de betreffende uitvoeringsorganisaties te worden betrokken.

22. Kunnen toepassen procedures en regels voorkeursrecht en onteigenen

Eis (juridisch)

Per 1-1-2023 kan de gemeente de procedurele wijzigingen van het voorkeursrecht toepassen, zoals beschreven in de aanvullingswet grondeigendom.

Als een gemeente vanaf 1-1-2023 een voorkeursrecht wil vestigen moeten procedurele en juridische wijzigingen zijn doorgevoerd. Dit betreft onder meer de van toepassing zijnde grondslagen, termijnen, etc. Hetzelfde geldt voor onteigeningen. Beide wijzigingen maken deel uit van de Aanvullingswet grondeigendom. Deze nieuwe regels moeten worden toegepast vanaf 1-1-2023; de gemeente moet zich daarop voorbereiden.

23. Kunnen toepassen procedures en regels kostenverhaal

Eis (bedrijfsmatig)

Per 1-1-2023 heeft de gemeente de procedures en (reken)methoden voor kostenverhaal geïmplementeerd, zoals beschreven in de aanvullingswet grondeigendom.

De Omgevingswet (aanvullingswet grondeigendom) betekent aanzienlijke wijzigingen voor kostenverhaal. Dit wordt gekoppeld aan nieuwe instrumenten. Daarnaast veranderen de grondslagen, de kostensoortentabel en de procedurele vereisten en termijnen. Zeer belangrijk is tenslotte dat verandert welke kosten de gemeente kan verhalen. De nieuwe regels moeten worden toegepast vanaf

1-1-2023; de gemeente moet zich daarop voorbereiden. Ook is het verstandig om bij trajecten die nu in voorbereiding zijn te kiezen of de gemeente kostenverhaal wil inzetten onder het oude regime of juist onder het nieuwe.

24. Legesmodel, mandaatregelingen en verordening planschade aangepast Eis (bedrijfsmatig)

De gemeente heeft haar legesmodel, de mandaatregelingen en de procedureverordening planschade aangepast op de situatie per 1-1-2023.

Aanpassingen door de stelselwijziging per 1-1-2023 moeten in het legesmodel worden verwerkt. (Dit is een reguliere periodieke activiteit voor het team dat de legesverordening beheert.) Hierbij moet in ieder geval worden gekeken naar de milieubelastende activiteit, het bijbehorend bouwwerk, brandveilig gebruik, de gevolgen van de Wkb en (in een latere fase) de gevolgen van al dan niet dereguleren. Ook de mandaatregelingen dienen te worden aangepast, zoals dit algemeen gebruikelijk is bij de invoering van nieuwe wetgeving. Tenslotte moet worden gezien of en hoe de procedureverordening planschade wordt geactualiseerd (nadeelcompensatie onder de Omgevingswet).

25. Financiële arrangementen met uitvoeringsdiensten herzien Eis (bedrijfsmatig)

De gemeente heeft de financiële arrangementen met haar uitvoeringsdiensten herzien.

Het takenpakket van uitvoeringsdiensten verandert in veel gevallen per 1-1-2023. De dienstverleningsovereenkomsten, samenwerkingsafspraken en financiële arrangementen met de uitvoeringsdiensten moeten hierop voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet zijn aangepast. Belangrijke aandachts- en besprekpunten in dit kader zijn o.a.:

- Herinstructie van de milieuleges (misschien gaat de OD die heffen namens de gemeente);
- Wijzigingen omtrent de kleine bouw (gevolgklasse 0: deregulering, gevolgklasse 1 naar de Wkb); Wijzigingen in vermindering van gebruiksvergunningen / meldingen / informatieplicht, ook omtrent brandveiligheid;
- Wijzigingen in het basistakenpakket;
- Wijzigingen op basis van beleidskeuzes van de gemeente (ambities aangaande dienstverlening, deregulering, of juist lokaal maatwerk, bijvoorbeeld vanuit de bruidsschat).

26. Verstrekken informatie over de Omgevingswet Eis (bedrijfsmatig)

De gemeente (en uitvoeringsorganisatie) kan burgers en bedrijven voorzien van correcte en begrijpelijke informatie over de Omgevingswet.

Voorafgaand aan de invoering van de wet dienen burgers en bedrijven te worden geïnformeerd over de aanstaande wijzigingen. Gemeenten hebben hierin taken, aanvullend aan een geplande campagne van het Rijk. Daarnaast verstrekken gemeenten (en hun uitvoeringsorganisaties) via uiteenlopende kanalen informatie aan burgers en bedrijven over de procedures verbonden aan de wet, over de eisen die wet- en regelgeving stellen aan initiatieven, etc. Dit gebeurt zowel door middel van algemene voorlichting als in reactie op vragen. Alle communicatie uitingen (website, brochures, formulieren, standaardbrieven etc.) dienen per 1-1-2023 te zijn aangepast.

27. Veranderopgave na 2022 bepaald Advies

Gemeentebestuur, management en 'uitvoering' hebben een beeld van de verdere veranderopgave die voortvloeit uit de bedoeling van de wet en hebben op basis daarvan een aanpak gedefinieerd om de organisatie verder te laten groeien in de wijze waarop de Omgevingswet wordt uitgevoerd.

Voor het bereiken van onderliggende doelstellingen van de Omgevingswet is meer nodig dan invulling geven aan de minimumeisen. De gewenste ontwikkeling vraagt niet alleen het 'technisch' aanpassen van regels, processen en werkwijzen, maar (vooral) om een verdergaande ontwikkeling van o.a. cultuur, vaardigheden, gedrag, gedeelde waarden. Het is van belang dat gemeenten de verdere organisatieontwikkeling vormgeeft en/of faciliteert. Deze ontwikkeling vraagt duurzaam aandacht tot 2029 (en wellicht daarna).

28. Aanvullende acties uit aanvullingssporen

Eis (juridisch en bedrijfsmatig)

Gemeenten kunnen op de inwerkingtredingsdatum werken met de Omgevingswet. Onderdeel van deze nieuwe wet zijn vier aanvullingssporen. Het aanvullingsspoor Bodem, Natuur, Grondeigendom en Geluid.

De aanvullingssporen hebben invloed op (nagenoeg) alle kerninstrumenten en de interbestuurlijke samenwerking. Hierdoor zijn ze van toepassing op alle minimeisen van elk betrokken bevoegd gezag. De vier aanvullingssporen vragen ook voor datum inwerkingtreding om actie van het Bevoegd Gezag.

Bijlage 2 'technische' uitleg met vragen aan de raad over nog te nemen besluiten met betrekking tot de Omgevingswet

Het vaststellen van een omgevingsvisie

Door de VNG is een zogenaamd spiekbrieftje omgevingsvisie opgesteld. In dit spiekbrieftje staan de onderwerpen opgenomen die aan bod moeten komen in de omgevingsvisie. Gebleken is dat de huidige omgevingsvisie niet voldoet aan het spiekbrieftje. Het is belangrijk om te beschikken over een goede omgevingsvisie omdat wanneer een onderwerp niet is opgenomen in de omgevingsvisie dit onderwerp ook niet mag worden opgenomen in een programma of omgevingsplan. Dit worden de zogenaamde haakjes genoemd. Actualisatie van de omgevingsvisie is dan ook noodzakelijk. Daarnaast wordt de omgevingsvisie het toetsingskader voor die aanvragen omgevingsvergunning die niet voldoen aan het tijdelijk omgevingsplan. Bovendien is de omgevingsvisie HET instrument voor u als raad om daadwerkelijke sturing te geven aan de fysieke leefomgeving.

Het vaststellen van een wijziging omgevingsplan

Omgevingsplannen kunnen op twee verschillende manieren worden gemaakt: per gebied en per thema. Kortgezegd komt het erop neer dat bij gebiedsgericht (locatiegewijs) wijzigen een deel van het omgevingsplan wordt gemaakt voor een afgebakend gebied en bij thematisch (regelgewijs) wijzigen bepaalde regels op een onderwerp worden gewijzigd voor het gehele grondgebied van de gemeente (waarbij nog wel differentiatie per gebied mogelijk is). Door gebruik te maken van beide mogelijkheden zal de overgang van het tijdelijke deel naar het nieuwe deel van het omgevingsplan soepeler verlopen. Gemeenten kunnen de op bepaalde locaties geldende regels met betrekking tot een bepaald onderwerp of thema uit een bestemmingsplan wijzigen of aanvullen in het nieuwe deel van het omgevingsplan, terwijl de overige op de locatie geldende regels in het tijdelijke deel nog blijven gelden. Bij een thema kunt u denken aan parkeren. Als de regels voor het thema parkeren thematisch worden gewijzigd in het omgevingsplan, dan gelden die regels vaak voor de gehele gemeente. Het is dus belangrijk vooraf te bedenken of het thema zich leent voor een thematische aanpak. Een thema met gebruiksruimte dat veel invloed heeft op andere activiteiten, zoals bijvoorbeeld "geluid van wegen" kan in bepaalde gebieden om veel afstemming vragen, dus dat is minder geschikt om thematisch te wijzigen. Immers in dat geval moeten dan ook regels over andere onderwerpen worden geregeld, bijvoorbeeld ten aanzien van wonen, een geluidgevoelige bestemming. Daarom is dat onderwerp minder geschikt voor thematisch wijzigen.

De huidige regels die op grond van de bestemmingsplannen en beheersverordeningen gelden op een locatie kunnen alleen allen tegelijk komen te vervallen (Artikel 22.6 1e lid Ow). Naast de huidige regels uit de bestemmingsplannen en beheersverordeningen wordt per 1 januari 2024 nog een aantal andere regels deel van het tijdelijk omgevingsplan. Dit zijn de regels die van het rijk overkomen naar gemeenten (de zogenaamde bruidsschat) en verschillende verordeningen (geur, hemelwater en archeologische monumentenzorg). Voor dit deel van het tijdelijk omgevingsplan geldt de eis dat de regels op een locatie alleen allen tegelijk kunnen komen te vervallen niet.

In het tweede lid van artikel 22.6 Ow wordt de bevoegdheid gegeven om bij algemene maatregel van bestuur thema's aan te wijzen waarin regels uit de huidige bestemmingsplannen en beheersverordeningen voor een bepaalde locatie ook gedeeltelijk kunnen komen te vervallen in plaats van alle regels tegelijk. Van deze bevoegdheid is (vooralsnog) geen gebruik gemaakt door het Ministerie. Dat betekent dat bij AMvB dergelijke thema's niet zijn aangewezen. Het technisch schrappen van een deel van de regels genoemd in 22.6, eerste lid, is dus niet mogelijk; dat kan alleen voor alle regels op één locatie tegelijk. Het laten vervallen van alle regels op een locatie, wordt ook wel 'ponsen' genoemd, naar het uitdrukken van een gat in een kaart.

Om toch gedeeltelijk de regels te laten vervallen, is het mogelijk om voorrangregels op te nemen in de regels van het nieuwe deel van omgevingsplan. Dit is een tekstuele 'work around', omdat de techniek het niet mogelijk maakt om die regels gedeeltelijk te laten vervallen (want deze regels kunnen immers alleen per locatie alle tegelijk vervallen). Op deze manier kunnen ook voor een thematisch omgevingsplan de nieuwe planregels gedeeltelijk worden ingevoerd, zo kan het omgevingsplan thematisch worden opgebouwd.

Hoewel Papendrecht al vroeg is gestart met het opstellen van een gebiedsgericht omgevingsplan blijkt nu dat het veel handiger is om een thematisch gericht omgevingsplan op te stellen. Door vooral te werken aan thema's kan daarna per gebied het thema met bijbehorende regels worden in – of uitgesloten in een gebied. Door thematisch te werken, wordt het technisch makkelijker om verschillende wijzigingen van omgevingsplannen naast elkaar voor te bereiden. Daarnaast hebben zes van de zeven gemeenten in de Drechtsteden afgesproken themagericht te gaan werken. Hierdoor kan gebruik gemaakt worden van één standaard hoofdindeling en toch kan iedere gemeente haar eigen lokale regels voeren. Dit levert een meerwaarde op aan kennisdeling en aan makkelijker werken aan de ICT toegankelijkheid. Mede gelet op het feit dat de gemeente Papendrecht sinds 1 januari 2023 niet meer beschikt over vast RO-personeel en het sinds drie jaar niet meer lukt om vast personeel te verkrijgen, is gekozen om zoveel als mogelijk aan te sluiten bij de regio en dus te kiezen voor een thematische aanpak. Dit heeft tot gevolg dat we het concept omgevingsplan op onderdelen moeten aanpassen

Het vaststellen van een voorbereidingsbesluit ten behoeve van de bodem

In de praktijk wordt nu gewerkt met de Wet Bodembescherming. Daarin biedt de 'vage' omschrijving van 'een geval van ernstige bodemverontreiniging' nu voldoende afwegingsruimte om te bepalen wanneer sprake is van ernstige bodemverontreiniging met gevaar voor de volksgezondheid of natuur. Daardoor is het mogelijk om voor nieuwe opkomende verontreinigingen zoals PFAS als overheid in te grijpen en saneringsmaatregelen op te leggen aan de initiatiefnemer. Wij hebben nu de ruimte om per specifiek geval de saneringsmaatregelen te bepalen onder de Wet bodembescherming.

Onder de Omgevingswet verandert de werkwijze. In het algemeen krijgen gemeenten meer verantwoordelijkheid voor bodembeheer en moeten dit in hun beleid (omgevingsvisie en omgevingsplan) regelen. Landelijk (in het besluit activiteiten leefomgeving (hierna: Bal)) is een lijst van stoffen opgenomen met grenswaarden die bepalen wanneer sprake is van een bodemverontreiniging en wanneer niet. Alleen voor die stoffen en boven die grenswaarden in de lijst kun je als overheid ingrijpen en saneringsmaatregelen verplichten. Voor alle stoffen die niet op de lijst voorkomen is dit niet mogelijk. In de lijst zijn opkomende verontreinigingen zoals PFAS niet tot nauwelijks opgenomen. Daarnaast is er altijd kans dat nieuwe verontreinigde stoffen worden ontdekt, en deze staan ook niet op de lijst.

Een andere zorgwekkende ontwikkeling ontstaat bij het hergebruik van grond en bouwstoffen (denk aan thermisch gereinigde grond, immobilisaat, AVI-bodemas en staalslakken). Wanneer deze aan de landelijke normen voldoen en worden toegepast veroorzaken deze grond en bouwstoffen toch nieuwe verontreinigingen.

Gemeenten kunnen in hun omgevingsplan regels opnemen voor deze nieuwe (opkomende) verontreinigingen. Op dit moment wordt in de regio Zuid-Holland Zuid gewerkt aan omgevingsplanregels voor bodem, o.a. voor PFAS, lood, immobilisaten, bodemas, staalslakken en thermisch gereinigde grond. Deze omgevingsplanregels zijn niet gereed wanneer de Omgevingswet in werking treedt. Daarom is het nodig om een voorbereidingsbesluit te nemen zodat de overheid bij deze nieuwe (opkomende) verontreinigingen kan (blijven) ingrijpen.

Het voorbereidingsbesluit wordt deze zomer opgesteld onder begeleiding van de OZHZ (Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid). In het najaar van 2023 zal een ontwerp raadsvoorstel 'voorbereidingsbesluit bodem' gereed zijn en aangeboden kunnen worden aan de gemeenteraden van alle gemeenten in de regio Zuid-Holland Zuid.

Aanscherping besluiten bindend adviesrecht en verplichte participatie

Het is onmogelijk om beleidsmatig op het gebied van de fysieke leefomgeving alles van tevoren te voorzien. Misschien heeft een initiatiefnemer een plan dat niet in het omgevingsplan past, maar draagt het initiatief wel bij aan de gemeentelijke lange termijn opgaven. Ook kunnen er lokaal en landelijk ontwikkelingen zijn die het noodzakelijk maken om het omgevingsplan te actualiseren. Denk daarbij aan meer/minder/andere behoefte aan woningen, kantoren of maatregelen voor klimaatadaptatie. Soms zal het nodig zijn om het omgevingsplan te wijzigen; en soms kan het nodig zijn voor een concreet initiatief van het omgevingsplan af te wijken. Belangrijk zijn de samenhang en consistentie bij

al het beleid, dus zowel in de omgevingsvisie, omgevingsplan en vergunningverlening. De specifieke vergunning voor afwijken moet dus passen in het overige beleid.

In essentie blijft de rolverdeling tussen de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders na de inwerkingtreding van de Omgevingswet onveranderd. Met het bestaand raadsinstrumentarium (het indienen van amendementen, moties, schriftelijke/mondelijke vragen, interpellatie, recht van onderzoek en initiatief en de actieve informatieplicht van het college van B&W) houdt de gemeenteraad gedurende het beleids- en besluitvormingsproces vinger aan de pols en stuurt op de gewenste doelen. Dat is met de komst van de Omgevingswet niet anders.

Het college van B&W krijgt wel meer bevoegdheden bij de uitvoering van het beleid en de gemeenteraad is nadrukkelijker belast met de hoofdlijnen en het monitoren van de resultaten. Het college van B&W is nu en straks het bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning. Met de omgevingsvisie en het omgevingsplan legt de raad de doelen vast en stuurt op de realisatie hiervan, zoals gebruikelijk is binnen een gemeente. Over initiatieven en (bouw)plannen die passen binnen het omgevingsplan, maar waarvoor een vergunning is vereist, geeft het college eenvoudig en snel uitsluitel.

Onder de huidige wetgeving kan het college uitsluitend een omgevingsvergunning voor een initiatief of (bouw)plan dat in strijd is met het bestemmingsplan of beheersverordening verlenen met instemming van de gemeenteraad. Daarover besluit de raad met een zogenoemde 'verklaring van geen bedenkingen'. Daarvoor in de plaats komt met de inwerkingtreding van de Omgevingswet een verzaamd, bindend adviesrecht voor de gemeenteraad. Het college mag daar niet van afwijken. De gemeenteraad geeft advies over die buitenplanse omgevingsplanactiviteiten, waarvan de raad heeft vastgelegd hierover gebruik te willen maken van het adviesrecht. Een aanvraag voor een omgevingsvergunning voor een dergelijke activiteit kan het college dus niet zonder advies afdoen. Als de gemeenteraad een negatief advies geeft, dan mag het college de omgevingsvergunning niet verlenen.

Met nadruk willen wij uw raad meegeven dat lang niet altijd het instrument van de buitenplanse omgevingsactiviteit kan worden toegepast. Wanneer dit niet kan, blijft alleen de mogelijkheid van het wijzigen van het omgevingsplan over als mogelijkheid om alsnog medewerking te verlenen aan de aanvraag. In dat geval bent u dan sowieso aan zet omdat uw raad het bevoegd gezag is voor het vaststellen van een wijziging omgevingsplan.

Wanneer geen buitenplanse omgevingsplanactiviteit?

- Voor een niet-concreet en/ of onvoldoende afgebakend (bouw)plan kan géén buitenplanse omgevingsplanactiviteitvergunning worden verleend. In dat geval is een wijziging van het omgevingsplan vereist. En bent u als raad sowieso het beslisbevoegde orgaan. Een gewijzigd omgevingsplan leent zich voor herhaalde toepassing voor het mogelijk maken van activiteiten. Dit geldt niet voor een buitenplanse omgevingsplan activiteit.
- Het oogmerk van een buitenplanse omgevingsplanactiviteit moet zijn: het willen bereiken van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Het veranderen van de (spel)regels voor toekomstige activiteiten kan niet met een buitenplanse omgevingsplanactiviteitvergunning (bijvoorbeeld als de milieucategorie van de percelen in de buurt moeten wijzigen). Of anders gezegd er kan alleen medewerking worden verleend aan de aanvraag indien er regels in het omgevingsplan moeten worden aangepast dan kan dat alleen door het wijzigen van het omgevingsplan. Dus ook in dat geval bent u als raad het bevoegde gezag.

De gemeenteraad moet - vóórdat de Omgevingswet in 2024 van kracht wordt - een besluit nemen over de gevallen waarin hij advies wil geven. Het huidige raadsbesluit 'lijst met gevallen waarvoor geen verklaring van geen bedenkingen nodig is' vervalt. Uw raad heeft al een besluit genomen over die gevallen waarin uw bindend adviesrecht noodzakelijk vindt. In de motie vreemd aan de orde van de dag van OP wordt aangegeven dat zij deze lijst wenst uit te breiden. Wij attenderen u hierbij op het feit dat één van de doelen van de Omgevingswet is om besluitvorming over initiatieven sneller en overzichtelijker te laten verlopen. Het is van belang dat uw raad hierbij rekening houdt met het bepalen van de lijst voor het bindend adviesrecht.

Daarnaast is naar nu blijkt de door u aangegeven lijst met gevallen voor bindend adviesrecht onvoldoende concreet. Bij het toetsen van aanvragen is niet duidelijk of er nu wel of niet bindend adviesrecht van toepassing is. Om u een beeld te geven staan achter elke bullit van het onderwerp dat u heeft aangegeven als geval waarvoor bindend adviesrecht noodzakelijk is, vragen die kunnen worden gesteld door initiatiefnemers en waarop de ambtelijke organisatie geen of geen afdoende antwoord kan geven.

Bindend adviesrecht:

1. Voor vergunningaanvragen die afwijken van het omgevingsplan die zien op ruimtelijke ontwikkelingen op beeldbepalende locaties zoals langs de Veerweg en de BK-weg.

Vragen:

- Wat is een beeldbepalende locatie volgens uw raad?
- Door de motie heeft u aangegeven 'zoals'. Maar welke locaties bedoelt u dan nog meer?
- Waar houdt de grens op met 'langs de Veerweg en de BK-weg'? 50 meter langs de BK-weg, gerekend vanuit het hart van de weg of moet er gedacht worden aan veel meer of minder meter?
- Door 'zoals' aan te geven en geen beeldbepalende locaties aan te wijzen valt feitelijk heel Papendrecht onder deze bullit. Dat kan toch niet de bedoeling zijn?

2. Voor grootschalige ontwikkelingen wat betreft aard, omvang en hoogte die niet passen binnen het omgevingsplan, waaronder de bouw van 20 woningen of meer.

Vragen:

- Wat is voor u grootschalig?
- 20 woningen of meer is duidelijk, concreet en objectief toetsbaar. Maar wat verstaat u onder 'aard'?
- welke hoogte vindt u niet passend?
- hoeveel m2 heeft u voor ogen bij 'omvang'?

3. Voor vergunningaanvragen die afwijken van het omgevingsplan voor ingrepen in en/of rondom het centrum, de havengebieden en belangrijke openbare gebieden (zoals parken en grote groenvoorzieningen).

Vragen:

- Waar begint/ eindigt het centrum voor u?
- Bedoelt u alle havengebieden in Papendrecht? Of bedoelt u de jachthaven?
- Waar begint/ eindigt een havengebied voor u?
- Welke belangrijke openbare gebieden bedoelt u concreet (graag aangeven op een plankaart).

4. Voor vergunningaanvragen die afwijken van het omgevingsplan die zien op grondgebonden zonneparken.

Vraag:

- Wilt u alle zonneparken voorzien van bindend adviesrecht of bij een minimaal aantal m2?

Omdat de lijst met gevallen waarvoor u verplichte participatie noodzakelijk vindt identiek is aan de lijst voor bindend adviesrecht dienen dezelfde vragen ook voor die lijst.

Graag willen wij met u in overleg om dan aan de hand van kaartmateriaal u de gelegenheid te bieden concrete plekken aan te wijzen waarbij u het bindend adviesrecht en verplichte participatie van toepassing verklaart. Waarbij wij graag ook de gelegenheid krijgen de door u aangegeven richting te verwerken in een raadsvoorstel/ raadsbesluit. Tegelijkertijd ontstaat dan de mogelijkheid om de motie van OP hierin te betrekken indien u dit wenst.

Daarnaast is de behoefte om met u te spreken over het voortzetten van de kruimelregeling zonder bindend adviesrecht. De huidige kruimelregeling is een lijst van gevallen, waarmee door middel van de reguliere vergunningprocedure van acht weken, vergunning kan worden verleend om af te wijken van het bestemmingsplan/ beheersverordening. U moet hierbij denken aan bepaalde bijgebouwen, dakkapellen, nutsvoorzieningen, antenne-installaties etc. De kruimelgevallen zijn opgenomen in artikel 4 van bijlage II bij het Besluit omgevingsrecht (Bor). Binnen de huidige wetgeving is het college het bevoegd gezag hiervoor. Deze lijst komt te vervallen onder de Omgevingswet. Vanaf dan is er voor de activiteiten uit de kruimellijst sprake van een buitenplanse omgevingsplanactiviteit. Verzocht wordt uit te spreken of u in dit soort gevallen wel bindend advies recht nodig acht mede gelet op de zeer korte beslistermijn van acht weken.

Vaststellen participatiebeleid en toetsingskader

Het participatiebeleid in het kader van de Omgevingswet kent twee verschillende onderdelen. Een beleid voor participatie door initiatiefnemers/vergunning aanvragers. En beleid voor participatie door de gemeente zelf bij het maken van een omgevingsvisie, omgevingsplan of programma. Het doel van participatie is om de verschillende belangen die spelen zo compleet en transparant mogelijk in kaart te brengen om zo een goede afweging te kunnen maken. De gemeente maakt uiteindelijk de belangenafweging.

De gemeente mag zelf bepalen hoe ze haar participatiebeleid vormgeeft. Uw visie op participatie en uw uitgangspunten kunnen in dat beleid worden opgenomen. Maar ook kan worden nagedacht over de toegankelijkheid, de representativiteit en de betrokkenheid van ondervertegenwoordigde groepen. Bovendien moet u nadenken over uw eigen rol (denk daarbij ook hoe u als raad wilt worden betrokken bij belangrijke projecten en wanneer) en over de manier waarop het participatieresultaat wordt meegewogen in het uiteindelijke plan (wat als initiatiefnemer onvoldoende heeft geparticipeerd? Gaat de gemeente het dan over doen terwijl de kosten hiervan niet op initiatiefnemer kunnen worden verhaald of gaat u alsnog het initiatief weigeren?). Door dit beleid duidelijk vast te stellen, is voor alle betrokkenen meteen duidelijk hoe zij kunnen meedenken en meedoen. En voor aanvragers is – in gevallen van verplichte participatie – helder waar hun participatie aan moet voldoen.

Begin 2020 is in de Eerste Kamer de motie-Nooren c.s. aangenomen. Hiermee is de motiveringsplicht voor participatie uitgebreid. De motie-Nooren houdt ook een motiveringsplicht in voor gemeenten over het eigen participatiebeleid. De uitwerking van de motie komt via het Invoeringsbesluit als regel in het Omgevingsbesluit.

Voor nog betere participatie op decentraal niveau is een wetsvoorstel in voorbereiding. Daarin wil men de inspraakverordening die nu nog geldt, verbreden naar een participatieverordening. Het wetsvoorstel stimuleert decentrale overheden om participatiebeleid te ontwikkelen: beleid over de betrokkenheid van inwoners bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van beleid. Het voorstel nodigt overheden ook uit dit beleid uit te werken in de participatieverordening. Gemeenten mogen zelf beslissen op welke manier ze inwoners betrekken bij de verschillende beleidsfasen.

Het Stuurwiel volksvertegenwoordigers geeft u handvatten over uw rol bij participatie en kan helpen bij het opstellen van participatiebeleid. Het stuurwiel helpt met handvatten en wil aanzetten tot nadenken en gesprekken. Zo komt u erachter hoe uw collega-volksvertegenwoordigers denken over inhoud, proces en houding of gedrag als de Omgevingswet straks in werking is getreden. Het stuurwiel wordt in acht processen weergegeven. Zie ook

<https://iplo.nl/regelgeving/omgevingswet/participatie/hulpmiddelen/stuurwiel-volksvertegenwoordigers/rol/>

Er zijn nog geen werkafspraken gemaakt met uw raad

Ons college kan als gevolg van uw vergadercyclus niet tijdig beslissen op aanvragen waar bindend advies van uw raad voor benodigd is. Belangrijk is in de gaten te houden dat bij afwijkingen van het omgevingsplan ook de reguliere procedure van toepassing is. Dat wil zeggen een uiterste proceduretermijn van **acht weken** met een mogelijkheid van een éénmalige verlenging met zes weken. Het is niet toegestaan van tevoren te bepalen dat de verlenging een automatische handeling is. Er moet in casu gemotiveerd aangegeven kunnen worden waarom moet worden verlengd met zes

weken. Dit betekent dat er feitelijk moet worden uitgegaan van een behandeltermijn van slechts acht weken. Hierop is uw vergadercyclus op dit moment niet toegerust. Ook niet wanneer er sprake is van verlenging met zes weken. Hierover dienen dus nog nadere afspraken met u te worden gemaakt.

Er zijn slechts enkele uitzonderingen op de beslistermijn van acht weken mogelijk.

Het bevoegd gezag kan Afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht bij besluit van toepassing verklaren op de voorbereiding van de beslissing op een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (de afhandelingstermijn wordt dan 26 weken):

- a. als het gaat om een activiteit die aanzienlijke gevolgen heeft of kan hebben voor de fysieke leefomgeving, en
- b. waartegen naar verwachting verschillende belanghebbenden bedenkingen zullen hebben.

Daarnaast stelt de wetgever verplicht dat de uitgebreide procedure van toepassing is voor die gevallen die zijn genoemd in artikel 10.24 van het omgevingsbesluit. Denk hierbij aan een Natura 2000-activiteit; een ippc- installatie; een Seveso-inrichting etc. Voorafgaand aan het nemen van het besluit op verlenging ingevolge Afdeling 3.4 Awb dient het bevoegd gezag de aanvrager in de gelegenheid te stellen zijn zienswijze daarover naar voren te brengen. Het is juridisch niet noodzakelijk dat aanvrager instemt met het volgen van de uitgebreide procedure. Uit voorgaande blijkt duidelijk dat een besluit om de Afdeling 3.4 Awb niet lichtvoetig kan worden genomen en dat alles erop is gericht een aanvraag binnen acht weken moet worden afgehandeld.

Vanaf de inwerkingtreding van de Omgevingswet vervalt de lex silencio positivo in het omgevingsrecht. Dit betekent dat er vanaf 1 januari 2024 niet langer een vergunning van rechtswege ontstaat wanneer een bestuursorgaan niet tijdig beslist op een aanvraag voor een omgevingsvergunning op grond van de Omgevingswet.

Het wegvallen van de lex silencio positivo laat onverlet dat het bestuursorgaan een inspanningsverplichting heeft om tijdig te beslissen op aanvragen. In gevallen waarin het een bestuursorgaan vervolgens niet lukt om op tijd een besluit te nemen, kan een initiatiefnemer wel gebruik maken van de regeling dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen (na een schriftelijke ingebrekestelling gaat het bestuursorgaan dwangsommen verbeuren en de initiatiefnemer kan naar de bestuursrechter stappen om besluitvorming af te dwingen). Er zijn gemeenten waarbij de raad in de begroting een bedrag heeft opgenomen voor die gevallen waarin de gemeenteraad niet tijdig kan adviseren als gevolg van de vergadercyclus. De keuze of u hiertoe bereid bent, is uiteraard aan uw raad.

Gelukkig betekent voorgaande niet dat we bij alle aanvragen kampen met het probleem omtrent de beslistermijn. De wetgever geeft aan dat de gemeente moet proberen in een zo vroeg mogelijk stadium met initiatiefnemer in overleg te treden over het initiatief. Hiertoe wordt door de ambtelijke organisatie een intake- en omgevingstafel ingericht. Bij de intaketafel wordt dan getoetst aan de omgevingsvisie of het initiatief wenselijk is en aan de omgevingstafel wordt met alle interne- en externe specialisten, in overleg met de initiatiefnemer, beoordeeld of het initiatief ook haalbaar is. Dit alles is geen wettelijk voorgeschreven proces waardoor er ook geen formele beslistermijnen gelden. Dit betekent ook dat wij in die fase al naar u toe willen komen voor die initiatieven waarvoor u heeft aangegeven dat er bindend advies van uw raad nodig is. Maar ook daar moeten dus nog werkafspraken over worden gemaakt tussen uw raad en ons college. Maar omdat vooroverleg niet verplicht is, kan een aanvrager er ook voor kiezen om direct een aanvraag in te dienen zonder vooroverleg. In dat geval is de beslistermijn van acht weken onverkort van toepassing.

Diverse verordeningen moeten worden vastgesteld

De Omgevingswet zorgt ervoor dat een aantal verordeningen (opnieuw) moeten worden vastgesteld voor 1 januari 2024. Zo moeten de legesverordening, de erfgoedverordening, de verordening nadeelcompensatie en de APV worden vastgesteld. Behalve voor de verordening nadeelcompensatie betreffen de overige verordeningen vooral technische aanpassingen. Wellicht kan met uw worden afgesproken dat deze verordeningen niet langs de oordeelsvormde raad behoeven indien het raadsvoorstel wordt voorzien van een technische uitleg.