

Plan van aanpak Omgevingsplan

Gemeente Roermond



Datum vaststelling: 17 februari 2022

Inhoudsopgave

1. Inleiding

- 1.1 Waarom een Plan van aanpak?
- 1.2 De inhoud van dit Plan van aanpak
- 1.3 Leeswijzer

2. Wat is het omgevingsplan

- 2.1 Het omgevingsplan is een van de kerninstrumenten binnen de Omgevingswet
- 2.2 De inhoud van het omgevingsplan
- 2.3 Wat mag niet worden opgenomen in het omgevingsplan?
- 2.4 De transitie naar het eigen Roermonds omgevingsplan

3. De eerste fase van de transitieperiode

- 3.1 Uitgangspunt van dit Plan van aanpak
- 3.2 Besluitvorming in 2022
- 3.3 Inzet van de organisatie in 2022
- 3.4 De tweede helft van 2022 en verder

4. Keuzes voor de toekomst

- 4.1 Er valt heel wat te kiezen
- 4.2 Wat voor gemeente willen we zijn?
- 4.3 Wat wordt ons ambitieniveau?
- 4.4 Ontwerpkeuzes
 - 4.4.1 Welke aanpak en indeling kiezen we voor ons omgevingsplan?
 - 4.4.2 De regelpiramide
 - 4.4.3 Open of gesloten normen
 - 4.4.4 Doel- of middelvoorschriften
 - 4.4.5 Het formuleren van leidende ontwerpprincipes
- 4.5 Uitgangspunten en ontwerpprincipes kunnen financiële en organisatorische gevolgen hebben

5. Ruimtelijke ontwikkelingen voor en tijdens de transitiefase

- 5.1 Overgangsrecht
- 5.2 Nieuwe ontwikkelingen: wijziging omgevingsplan, of buitenplanse opa?

6. Uitvoering en financiële middelen

7. Risico's, effecten en maatregelen

1. Inleiding

1.1 Waarom een Plan van aanpak?

De Omgevingswet treedt naar verwachting op 1 juli 2022 in werking. De invoering van deze wet betekent een grootschalige stelselwijziging van het huidige omgevingsrecht. Het omgevingsplan is één van de kerninstrumenten binnen dit nieuwe stelsel. Het omgevingsplan gaat de gemeentelijke regels voor de fysieke leefomgeving bevatten. Iedere gemeente beschikt straks over één omgevingsplan. Het omgevingsplan bevat niet alleen de 'klassieke' regels die nu in bestemmingsplannen worden opgenomen, maar ook bouw- en milieuregels, en overige ruimtelijke regels die nu nog in diverse verordeningen staan.

We beginnen met een 'omgevingsplan van rechtswege', ook wel het 'tijdelijk' omgevingsplan genoemd. Dat krijgen we van de wetgever. Op uiterlijk 31 december 2029 moet het eigen 'Roermonds' omgevingsplan gereed zijn. Dat lijkt een lange tijd, maar de taak die voor ons ligt is groot en complex. De Omgevingswet vraagt een nieuwe manier van werken en denken. De wet schept ook veel ruimte voor eigen, lokale afwegingen. Dat biedt kansen, maar betekent ook dat over diverse en uiteenlopende onderwerpen keuzes moeten worden gemaakt. Het is daarom belangrijk om, voordat we inhoudelijk aan de slag gaan met het Roermonds omgevingsplan, een goed fundament te leggen. Hiertoe is voorliggend Plan van aanpak opgesteld.

1.2 De inhoud van dit Plan van aanpak

In dit Plan van aanpak worden enkele belangrijke uitgangspunten voor de (eerste fase van) de transitie naar een eigen Roermonds omgevingsplan beschreven: we gaan de tijd die de wetgever ons geeft voor het opstellen van het eigen omgevingsplan goed benutten, en we gaan dit voortvarend oppakken. Er is een planning opgesteld voor 2022 met doorkijk naar de langere termijn. Vooruitlopend op de eerste wijzigingen van ons eigen omgevingsplan, werken we bij nieuwe ruimtelijke initiatieven zo veel mogelijk met vergunningen voor buitenplanse omgevingsplanactiviteiten. Bij uitzondering kunnen omgevingsplanwijzigingen 'op maat' worden overwogen (bijvoorbeeld ten behoeve van grotere gebiedsontwikkelingen).

Verder heeft dit Plan van aanpak met name een informeel karakter. Het bevat een uitgebreide toelichting op de figuur van het omgevingsplan. Inhoudelijke keuzes voor de toekomst worden in beeld gebracht, maar nog niet gemaakt. Dit draagt bij aan de noodzakelijke kennisopbouw en geeft inzicht in het proces, om daarna beter keuzes te kunnen maken. De volgende stap is dan besluitvorming over een Nota van uitgangspunten voor het omgevingsplan. Dat moment is voorzien in de tweede helft van 2022.

1.3 Leeswijzer

Het Plan van aanpak is als volgt opgebouwd: hoofdstuk 2 bevat een toelichting op het kerninstrument omgevingsplan, binnen de beleidscyclus van de Omgevingswet. In dit hoofdstuk worden ook de stappen aangegeven die we moeten zetten om tot een eigen Roermonds omgevingsplan te komen. In hoofdstuk 3 is beschreven wat we in 2022 voor het omgevingsplan gaan doen: we werken toe naar een Nota van uitgangspunten voor het Roermonds omgevingsplan, waarin de leidende principes voor ons eigen omgevingsplan worden vastgelegd. Ook is in dit hoofdstuk alvast een doorkijk voor de langere termijn opgenomen. In hoofdstuk 4 wordt in beeld gebracht welke (principiële) keuzes er in de Nota van uitgangspunten aan bod zullen komen. De keuzes worden toegelicht, maar nog niet gemaakt. In hoofdstuk 5 is aangegeven hoe we omgaan met nieuwe ruimtelijke initiatieven vlak voor, en in het begin van de transitiefase. Hoofdstuk 6 bevat een toelichting op de benodigde capaciteit en middelen. In hoofdstuk 7 ten slotte zijn enkele mogelijke risico's, effecten en maatregelen in beeld gebracht, die in het proces om te komen tot een eigen omgevingsplan een rol kunnen spelen.

2. Wat is het omgevingsplan

2.1 Het omgevingsplan is een van de kerninstrumenten binnen de Omgevingswet

De doelen van de Omgevingswet

De Omgevingswet vormt straks de basis voor een samenhangende benadering van de 'fysieke leefomgeving'. De fysieke leefomgeving is een vaak terugkerend begrip in (en in relatie tot) de wet. Het is een breed begrip: tot de fysieke leefomgeving behoren onder andere bouwwerken, infrastructuur, watersystemen, natuur, lucht, bodem, en cultureel erfgoed¹. De bestaande wet- en regelgeving voor deze onderwerpen wordt onder de Omgevingswet voor een groot deel gebundeld.

Het doel van de Omgevingswet is het bereiken van een balans tussen:

- een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit, en;
- de fysieke leefomgeving doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen om er maatschappelijke behoeften mee te vervullen.

Voor het bereiken van deze balans krijgen de verschillende overheden (provincies, waterschappen, gemeentes) op lokaal niveau ruimte voor meer maatwerk. Daarnaast heeft de wet tot doel het omgevingsrecht beter inzichtelijk te maken, en moet de wet leiden tot snellere en betere besluitvorming.

De kerninstrumenten van de Omgevingswet

De Omgevingswet kent 6 instrumenten, waaronder het instrument 'decentrale regels'. Gemeentes nemen hun (decentrale) regels op in het [omgevingsplan](#). De andere instrumenten zijn de omgevingsvisie, programma's, algemene rijksregels, de omgevingsvergunning en het projectbesluit.



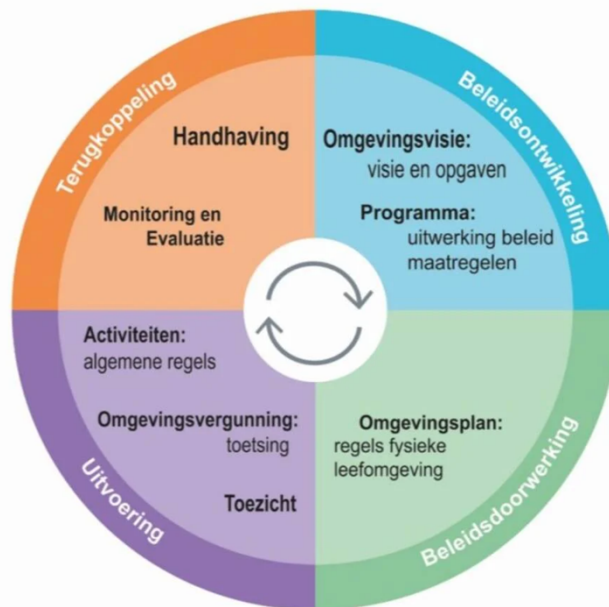
Vanwege de belangrijke positie, wordt het omgevingsplan ook wel aangeduid als één van de kerninstrumenten binnen de wet. Het omgevingsplan is gedeeltelijk vergelijkbaar met het huidige bestemmingsplan, maar heeft een veel bredere reikwijdte (zie hierna ook paragraaf 2.2).

¹ Artikel 1.2 Omgevingswet

Beleidscyclus Omgevingsvisie - Programma's - Omgevingsplan

Het omgevingsplan staat als kerninstrument niet op zichzelf. De Omgevingswet gaat uit van een beleidscyclus, en een dynamisch systeem van plannen maken. De beleidscyclus start met de kaders en ambities in een omgevingsvisie. Deze ambities kunnen worden vertaald in programma's, en in het omgevingsplan. Door tussentijds te monitoren, te evalueren en dan keuzes bij te stellen, ontstaat een beleidscyclus. Dit is een continu proces, zonder einddatum.

De beleidscyclus op basis van de Omgevingswet wordt ook wel als volgt gevisualiseerd:



De gemeentelijke omgevingsvisie wordt een (lange termijn) strategische visie voor onze fysieke leefomgeving. De omgevingsvisie is vormvrij en bindt alleen de gemeente. In programma's kunnen we de ambities uit de omgevingsvisie concreet maken. Programma's beschrijven hoe we de doelen uit de omgevingsvisie kunnen bereiken, en hoe we dat proces gaan monitoren. De omgevingsvisie geeft ook richting aan het omgevingsplan. De strategische keuzes uit de omgevingsvisie kunnen in het omgevingsplan worden uitgewerkt tot juridisch bindende regels. Het omgevingsplan vormt daarmee het concrete toetsingskader voor activiteiten in de fysieke leefomgeving.

2.2 De inhoud van het omgevingsplan

Wat moet en wat mag er in het omgevingsplan worden opgenomen?

Het omgevingsplan geldt voor iedereen (burgers, ondernemers, overheid), en gaat dus de gemeentelijke regels bevatten, voor activiteiten die gevolgen kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving:

- regels over activiteiten die de fysieke leefomgeving kunnen veranderen, moeten in het omgevingsplan worden opgenomen²;
- regels over activiteiten die effect hebben op de fysieke leefomgeving, mogen in het omgevingsplan worden opgenomen.

Een voorbeeld ter verduidelijking: wanneer een woning wordt opgericht, dan verandert de fysieke leefomgeving. De regels hierover moeten dus in het omgevingsplan worden opgenomen. Wanneer

² Artikel 2.1 Omgevingsbesluit

een grasveldje als hondenlosloopgebied wordt aangewezen, dan heeft dit effect op de fysieke leefomgeving. De regels hierover mogen in het omgevingsplan worden opgenomen, maar het hoeft niet.

Uiteraard is dit onderscheid niet altijd even scherp te maken. Het is daarom verstandig om alle regels die de fysieke leefomgeving raken, zoveel mogelijk te integreren in het omgevingsplan. In de eerste plaats kan hiermee de onderlinge samenhang beter worden bewaakt. Daarnaast maakt het de regels ook beter raadpleegbaar: ze zijn dan allemaal te raadplegen via het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO), in plaats van dat op verschillende plekken moet worden gezocht.

De belangrijkste bepalingen die in het omgevingsplan gaan landen

Onderstaand overzicht geeft een beeld van het type bepalingen dat in het omgevingsplan gaat landen:

- De Omgevingswet bepaalt dat het omgevingsplan in ieder geval die regels moet bevatten, die nodig zijn met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties³. Een functie van een locatie kan bijvoorbeeld kantoor of wonen zijn, maar een locatie kan ook meerdere functies hebben. Bij de functieaanduiding kunnen regels worden opgesteld die aangeven welke activiteiten wel of niet op die plek mogen worden uitgevoerd. Zoals aangegeven gaat het niet alleen om activiteiten die nu nog in onze bestemmingsplannen geregeld zijn: regels over het kappen van bomen, het aanleggen van uitritten of het voeren van reclameuitingen zijn bijvoorbeeld nu nog opgenomen in onze Algemene plaatselijke verordening (Apv). Dergelijke bepalingen zullen moeten worden overgebracht naar het omgevingsplan.
- Het welstandsbeleid wordt op termijn opgenomen in het omgevingsplan. Een ruimtelijke kwaliteitscommissie adviseert over welstandsaspecten, op basis van het omgevingsplan.
- Naast de 'klassieke' ruimtelijke regels, krijgen ook bouw- en milieuregels een plek in het omgevingsplan. Dit zijn onderwerpen die momenteel nog op Rijksniveau zijn geregeld (bijvoorbeeld in het Activiteitenbesluit milieubeheer). Onder de Omgevingswet mag over een groot aantal van deze regels een lokale afweging worden gemaakt. Soms moeten we daarbij binnen een door het Rijk vastgestelde bandbreedte blijven (op basis van instructieregels), maar vaak ook niet. Bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet krijgen we deze regels van het Rijk, in de vorm van de zogenaamde bruidsschat.
- In het omgevingsplan kunnen zogenaamde omgevingswaarden worden opgenomen. De omgevingswaarde is een nieuw instrument onder de Omgevingswet: onder de huidige wetgeving bestaat deze figuur nog niet. Omgevingswaarden zijn normen voor de kwaliteit die de gemeente voor (een onderdeel van) de fysieke leefomgeving wil bereiken. Een voorbeeld van een omgevingswaarde is het willen bereiken van een bepaald akoestisch klimaat in onze woonwijken. De raad kan zelf het initiatief nemen tot het vaststellen van omgevingswaarden (bijvoorbeeld op basis van de ambities en doelen uit de omgevingsvisie), maar ze kunnen ook voortvloeien uit nationale, Europese of andere internationale verplichtingen.

Het opnemen van omgevingswaarden is niet vrijblijvend: gemeentes moeten zich inspannen de vastgestelde omgevingswaarden ook daadwerkelijk te bereiken. Op het moment dat een omgevingswaarde niet wordt gehaald, of (dreigt te) wordt (worden) overschreden, is de gemeente verplicht een programma op te stellen waarmee de vastgestelde waarde alsnog wordt bereikt. Aan (het bereiken van) een omgevingswaarde moet dan een programmatische aanpak worden

³ Artikel 4.2 Omgevingswet

gekoppeld. Daarin worden de maatregelen beschreven om de omgevingswaarde te behalen. Daarbij kan gedacht worden aan het stellen van regels voor activiteiten, het feitelijk handelen van de gemeente, het stimuleren van bepaald gedrag van derden of het nemen van maatregelen buiten de scope van de Omgevingswet (zoals verkeersmaatregelen).

- Tot slot zal het omgevingsplan voor een deel overkoepelende regels bevatten die met name een procesmatig karakter bevatten. Daarbij kan gedacht worden aan regels over monitoring, handhaving, adviesorganen en overgangsrecht.

Het omgevingsplan is geen bestemmingsplan 2.0

Uit het voorgaande blijkt wel, dat het omgevingsplan veel meer is dan een bestemmingsplan 2.0. De hoeveelheid onderwerpen die in het omgevingsplan aan bod moet komen, is aanzienlijk groter dan in de huidige bestemmingsplannen het geval is. Daarnaast kunnen over deze onderwerpen ook op een andere manier regels worden bepaald. De raad kan er voor kiezen over bepaalde onderwerpen helemaal geen regels op te nemen, een zorgplicht vast te stellen, een meld- of informatieplicht in het leven te roepen, of er een vergunningplicht aan te koppelen. Er moet dus worden nagedacht over de vraag op welk moment welk instrument wordt ingezet. Daarover moeten we onze oriëntatie en onze koers gaan bepalen. In hoofdstuk 4 van dit Plan van aanpak wordt hier uitgebreid op ingegaan.

2.3 Wat mag niet worden opgenomen in het omgevingsplan?

Het is ook goed om aan te geven wat niet in het omgevingsplan mag worden opgenomen. De reikwijdte van het omgevingsplan beperkt zich tot de fysieke leefomgeving. In het Omgevingsbesluit (artikel 2.1) zijn de onderwerpen aangewezen die niet in het omgevingsplan geregeld mogen worden. Het gaat om:

- het bedrijfsmatig voeren van een seksinrichting (artikel 151a Gemeentewet)
- openbare orde (artikel 151b, 151c en 172 Gemeentewet)
- het veroorzaken van hinder voor omwonenden (artikel 151d Gemeentewet)
- het ophouden van groepen van personen (artikel 154a Gemeentewet)
- straffen bij overtreding van de regels (artikel 154 en 154b Gemeentewet)
- openbare samenkomsten en vermakelijkheden (artikel 172, lid 2 Gemeentewet)
- gemeentelijke belastingen (artikel 216 Gemeentewet)

Bovenstaande lijst vooral betrekking op bevoegdheden van het bestuursorgaan de burgemeester, enkele andere aan de openbare orde gerelateerde bevoegdheden, en financiële bevoegdheden. Regels over deze onderwerpen behouden dus hun plek in onze andere verordeningen. Ook zaken die uitputtend via een andere wet geregeld zijn, mogen geen plek krijgen in het omgevingsplan (zoals bijvoorbeeld regels over verkeersveiligheid).

2.4 De transitie naar het eigen Roermonds omgevingsplan

Het tijdelijk deel van het omgevingsplan (het omgevingsplan van rechtswege)

Bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet beschikt iedere gemeente in Nederland over een tijdelijk omgevingsplan. Dit tijdelijk omgevingsplan krijgen we van de wetgever, en wordt daarom ook wel het omgevingsplan van rechtswege genoemd. Op uiterlijk 31 december 2029 moet het eigen 'Roermonds' omgevingsplan gereed zijn. De periode tussen de inwerkingtreding van de Omgevingswet en 31 december 2029, wordt ook wel aangeduid als de transitieperiode. Het tijdelijk omgevingsplan bestaat uit:

- onze bestemmingsplannen, en de beheersverordening 'Maas en Maasplassen';
- de bruidsschat (ca. 600 bouw- en milieuregels momenteel gelden op basis van landelijke bouw- en milieuwetgeving); en,

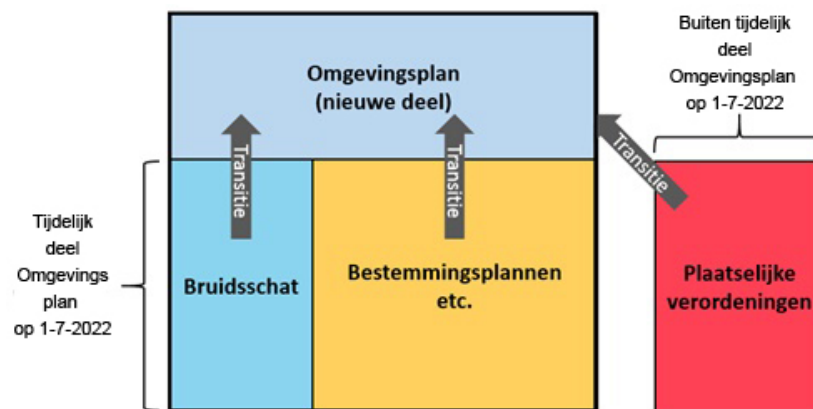
- de ruimtelijke regels uit de Erfgoedverordening (de financiële bepalingen uit de deze verordening vallen niet onder het tijdelijk omgevingsplan).

De transitie naar een eigen Roermonds omgevingsplan

Tijdens de transitieperiode (dus totdat het eigen Roermonds omgevingsplan helemaal af is) bestaan het tijdelijk deel en het nieuwe deel van het omgevingsplan naast elkaar. De regels uit beiden delen zijn dan van toepassing. Naarmate het eigen deel groter wordt, neemt de omvang van het tijdelijk deel af. Tijdens de transitieperiode, kunnen we het tijdelijk omgevingsplan dus stapsgewijs omvormen naar een volwaardig eigen omgevingsplan.

Zoals aangegeven, moeten alle regels over activiteiten die de fysieke leefomgeving kunnen veranderen, uiteindelijk landen in het eigen omgevingsplan. Veel van deze regels staan nu nog in diverse gemeentelijke verordeningen. Deze maken geen onderdeel uit van het omgevingsplan van rechtswege, maar ook hier moet dus een vertaalslag worden gemaakt.

In onderstaand diagram is de transitieperiode gevisualiseerd.



In theorie is het mogelijk om in één keer een volwaardig en nieuw omgevingsplan vast te stellen. Dat achten wij vanwege praktische en uitvoeringstechnische redenen niet verstandig. De materie is daarvoor te complex en te veelomvattend. Het uitgangspunt van dit Plan van aanpak is dat we gaan voor een zachte overgang, waarmee we de tijd tot 31 december 2029 goed benutten.

De transitie wordt een dynamisch proces

In de praktijk zal steeds sprake zijn van gedeeltelijke aanpassingen van het bestaande omgevingsplan. Dit kan gebiedsgericht of themagewijs worden aangepakt, of door een combinatie van beiden. Het overbrengen en toevoegen van nieuwe onderwerpen aan het nieuwe deel van het omgevingsplan, gaat door middel van raadsbesluiten. Hiermee kunnen delen van het tijdelijke omgevingsplan worden vervangen. De kans is groot, dat ook de 'nieuwe' onderdelen soms opnieuw tegen het licht moeten worden gehouden. Dit kan te maken hebben met wijzigingen in de instructieregels van het Rijk en de Provincie, het bijstellen van ons eigen beleid en/of ambities, of veranderende inzichten over de gewenste opbouw en structuur van het omgevingsplan. Het einddoel is dus een complexe opgave, die op dit moment nog niet volledig te overzien is. De transitie is een dynamisch proces, dat regelmatig zal moeten worden geëvalueerd. Het is goed om in dit proces enkele piketpalen te slaan. In hoofdstuk 3 wordt beschreven hoe we de eerste stappen gaan zetten.

3. De eerste fase van de transitieperiode

3.1 Uitgangspunt van dit Plan van aanpak

We gaan voor een geleidelijke overgang

In november 2021 is een informele consultatiesessie gehouden met raad- en commissieleden over het onderwerp omgevingsplan. Daarbij is een inhoudelijke presentatie gegeven over de juridische figuur van het omgevingsplan, en zijn met een aantal voorbeelden mogelijke ontwerpkeuzes voor de toekomst toegelicht en besproken.

Tijdens de bijeenkomst kwam naar voren dat veel aanwezigen een voorkeur hebben voor een geleidelijke overgang naar het eigen Roermonds omgevingsplan. Gelet op de veelheid aan onderwerpen die in het omgevingsplan gaan landen, is fasering wenselijk. Wanneer de Omgevingswet inwerking treedt zal ook het reguliere werk blijven doorgaan gaan. De werkzaamheden die nodig zijn voor het eigen omgevingsplan komen hier dus bij. Het is belangrijk een goede balans te vinden.

Voorliggend Plan van aanpak heeft dan ook als uitgangspunt dat de tijd die de wetgever ons gunt (tot 31 december 2029) goed wordt benut. Naast het gegeven dat de transitie naar een eigen Roermonds omgevingsplan een complexe en veelomvattende taak is, heeft dit als voordeel dat meer tijd en capaciteit beschikbaar blijft voor 'reguliere' initiatieven: 'de winkel blijft open'.

Maar: geleidelijk betekent niet vrijblijvend

Bij dit alles moet de kanttekening worden gemaakt, dat een geleidelijke overgang niet wilt zeggen dat de transitie niet met de nodige aandacht en voortvarendheid moet worden opgepakt. Zolang er een tijdelijk en een nieuw deel van het omgevingsplan 'in de lucht zijn', zijn er in feite twee regelregimes van toepassing, en blijft de informatievoorziening over gemeentelijke regelgeving (via het Digitaal Stelsel Omgevingswet) versnipperd. Dit is minder gebruiksvriendelijk voor burgers, ondernemers, bestuur, en ambtelijke organisatie. Geleidelijk betekent in de context van dit Plan van aanpak dus niet vrijblijvend.

3.2 Besluitvorming in 2022

De raad als planwetgever van het omgevingsplan

Het is vanzelfsprekend belangrijk dat de raad in positie komt en blijft als planwetgever van het omgevingsplan. Tijdens de consultatiesessie kwam de vraag aan de orde, hoe deze positie in dit proces kan worden geborgd. In deze paragraaf worden de beoogde bestuurlijke beslismomenten in 2022 in beeld gebracht.

Besluitvorming in 2022

Bestuurlijk worden in 2022 in relatie tot het omgevingsplan (naast de besluitvorming over dit Plan van aanpak) in ieder geval de volgende besluiten voorgelegd:

- De raad wijst in februari 2022 de gevallen aan, waarbij een bindend advies van de raad nodig is om af te wijken van het omgevingsplan.
- De raad wijst in februari 2022 de gevallen aan, waarbij een omgevingsdialoog verplicht is voordat kan worden afgeweken van het omgevingsplan en stelt een bijbehorend beleidskader vast.
- De raad beslist in de tweede helft van 2022 over een Nota van uitgangspunten voor het eigen omgevingsplan. [De Nota van uitgangspunten is het beoogde vervolg op dit Plan van aanpak.](#)
- De raad neemt in de tweede helft van 2022 een delegatiebesluit over het vaststellen/wijzigen van het omgevingsplan.

- De benodigde middelen en capaciteit voor 2023 en verder moeten worden geborgd in de P&C cyclus.

Per onderwerp volgt hierna een verdere toelichting.

Het bindend adviesrecht van de raad

Onder de Omgevingswet kan het college met een omgevingsvergunning medewerking verlenen aan initiatieven die op grond van het omgevingsplan niet zijn of kunnen worden toegestaan. Dit zijn de zogenaamde buitenplanse omgevingsplanactiviteiten (ook wel afgekort tot buitenplanse OPA's of BOPA's). Ook wanneer het omgevingsplan niet in een ontwikkeling voorziet, kan op deze manier dus medewerking aan ruimtelijke initiatieven worden verleend.

De raad kan categorieën aanwijzen, waarin het college niet zondermeer met een vergunning van het omgevingsplan kan afwijken. In die gevallen moet de raad eerst om een advies worden gevraagd. De 'verklaring van geen bedenkingen' (VVGB), zoals we die kennen uit de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo), komt met dit adviesrecht van de raad te vervallen.

In februari 2022 wordt een lijst van gevallen ter besluitvorming aan de raad voorgelegd, waarin de buitenplanse omgevingsplanactiviteiten zijn aangewezen waarvoor onder de Omgevingswet een bindend adviesrecht gaat gelden.

De raad heeft de mogelijkheid om de lijst aan te passen, als blijkt dat er behoefte bestaat aan een aanvulling en/of wijziging van de lijst. Naast een wijziging van inzicht, kunnen aanpassingen bijvoorbeeld wenselijk zijn vanwege wijzigingen van het omgevingsplan, of de vaststelling van nieuw beleid dat duidelijke kaders biedt voor bepaalde initiatieven.

De (verplichte) omgevingsdialoog

De komst van de Omgevingswet vraagt om een nadere invulling van het onderdeel participatie bij ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving. Daarbij wordt de raad specifiek gevraagd gevallen aan te wijzen waarbij participatie bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten verplicht is. Binnen de gemeente Roermond zijn we daarom aan de slag gegaan met het ontwikkelen van een beleidsnota omgevingsdialoog, en met het aanwijzen van gevallen waarbij participatie verplicht is. In de beleidsnota is beschreven hoe de omgevingsdialoog een plek krijgt in het besluitvormingsproces. Dit is ook relevant voor wijzigingen van het omgevingsplan. Daarvoor is participatie in de wet namelijk verplicht gesteld. Dit alles vormt de basis waarop de gemeente Roermond de komende periode participatie in de fysieke leefomgeving gaat vormgeven.

In februari 2022 worden deze stukken ter besluitvorming aan de raad voorgelegd. Ook hiervoor geldt dat er na de besluitvorming ruimte is voor evaluatie en aanpassing.

Een Nota van uitgangspunten als vervolg op dit Plan van aanpak

Zoals in hoofdstuk 2 al is beschreven, moet in de periode 2021-2029 het eigen omgevingsplan stap voor stap opgebouwd worden. Het vertrekpunt is het omgevingsplan van rechtswege. Het uitgangspunt is dat we deze tijd goed gaan benutten.

De raad krijgt veel vrijheid bij de wijze waarop de overgang naar het eigen omgevingsplan wordt aangepakt. Dit biedt ruimte voor een brede eigen afweging, maar deze vrijheid betekent ook dat er diverse (fundamentele) keuzes moeten worden gemaakt: welke leidende principes worden bepalend voor ons eigen omgevingsplan, en hoe ziet het pad naar dat omgevingsplan er uit? Dit raakt ook onderwerpen die nu (voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet) nog strak door de wetgever zijn geregeld. Om dit proces tot een goed einde te kunnen brengen is het wenselijk dat er uitgangspunten

worden geformuleerd, waar in de transitieperiode op kan worden voortgebouwd. Zo werken we van algemene uitgangspunten naar specifieke regelingen.

In hoofdstuk 4 van dit Plan van aanpak worden de belangrijkste inhoudelijke keuzes in beeld gebracht. Het maken van de inhoudelijke keuzes, en het vaststellen van de diverse uitgangspunten voor het eigen omgevingsplan, wordt de volgende stap in de transitieperiode. Dit zal gebeuren bij de besluitvorming over de [Nota van uitgangspunten](#). Het is de bedoeling deze in [de tweede helft van 2022](#) aan de raad voor te leggen. Ten behoeve van de Nota van uitgangspunten gaan we een impactanalyse (laten) uitvoeren.

Er worden in dit Plan van aanpak dus nog geen inhoudelijke keuzes gemaakt. Het is voor nu van belang dat iedereen een goed beeld krijgt van de afwegingen die in de transitieperiode gemaakt moeten worden. Een pré bij deze aanpak, is dat de verwachte inwerkingtreding van de Omgevingswet per 1 juli 2022 samenvalt met de nieuwe raads- en coalitieperiode, en dat het ook vanuit dit oogpunt wenselijk is de inhoudelijke keuzes aan de 'nieuwe' raad te laten. In de tweede helft van 2022 is ten slotte ook besluitvorming over de Omgevingsvisie voorzien. De omgevingsvisie zal een belangrijke inhoudelijke onderlegger vormen voor het Roermonds omgevingsplan, en is daarmee ook van invloed op de Nota van uitgangspunten. Waarschijnlijk zullen beide documenten gelijktijdig aan de raad worden voorgelegd.

Ten behoeve van het vervolgtraject zal met de raad worden afgestemd hoe de raad bij de voorbereiding van de Nota van uitgangspunten wil en kan worden betrokken. Op deze wijze blijft de raad zo veel mogelijk in positie als planwetgever van het Roermonds omgevingsplan.

Bevoegdheden ten aanzien van het omgevingsplan kunnen worden gedelegeerd

De raad kan de bevoegdheid tot het vaststellen van delen van het omgevingsplan delegeren aan het college⁴. Dat gebeurt door middel van een delegatiebesluit. Een dergelijk delegatiebesluit vormt een afzonderlijk besluit, dat geen deel uitmaakt van het omgevingsplan. Daarbij moeten de grenzen van de gedelegeerde bevoegdheid duidelijk worden omschreven: een delegatiebesluit bepaalt binnen welke grenzen en onder welke voorwaarden de bevoegdheid kan of moet worden uitgeoefend. Ook kan in een 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 raad 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. De raad mag niet de volledige bevoegdheid tot het vaststellen van het omgevingsplan delegeren aan het college.

Vooruitlopend op het werken met het omgevingsplan zijn diverse mogelijkheden voor delegatie denkbaar. Deze mogelijkheden variëren van het delegeren van de bevoegdheid tot het doen van eenvoudige technische aanpassingen, tot het doen van meer inhoudelijke wijzigingen. Voorbeelden van te delegeren bevoegdheden zijn:

- het corrigeren van verschrijvingen, verkeerde verwijzingen en inventarisatiefouten;
- het toevoegen en of wijzigen van begripsbepalingen;
- het actualiseren/aanpassen van het omgevingsplan aan veranderende wet- en regelgeving en beleidsnormen;
- het verwerken van kaderstellend beleid van de raad in het omgevingsplan;

⁴ Artikel 2.8 Omgevingswet

- het opnemen van een verleende omgevingsvergunning in het omgevingsplan;
- het wijzigen van het omgevingsplan voor aanvragen van omgevingsvergunningen die in strijd zijn met het omgevingsplan, en waarvoor de raad geen bindend adviesrecht heeft bepaald;
- het toevoegen van die onderdelen uit de gemeentelijke verordeningen die beleidsneutraal overgeheveld gaan worden naar het omgevingsplan;
- het nemen van een voorbereidingsbesluit.

De opsomming van de bovengenoemde voorbeelden is niet limitatief. Anderzijds hoeven ook niet alle voorbeelden in een eventueel delegatiebesluit te worden opgenomen. Hierover zal door een bestuurlijke afweging moeten worden gemaakt. Het is de bedoeling in de tweede helft van 2022 een delegatiebesluit ter besluitvorming aan de raad voor te leggen.

Middelen en capaciteit

Aan dit onderwerp is een apart hoofdstuk gewijdt (hoofdstuk 6).

3.3 Inzet van de organisatie in 2022

De inzet van de organisatie is in 2022 gericht op de voorbereiding van de besluiten die in de tweede helft van het jaar aan de raad worden voorgelegd: vanuit het project Invoering Omgevingswet worden de Nota van uitgangspunten voor het omgevingsplan en een delegatiebesluit voorbereid.

Daarnaast wordt verder geoefend met mogelijke plansystematieken in het nieuwe softwarepakket, in relatie tot het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO). De plansoftware is in december 2020 verworven, en vanuit deze software is een succesvolle koppeling met de preproductieomgeving van het DSO tot stand gebracht. In de software gaan werken aan een beleidsneutrale regelset (op basis van de huidige bestemmingsplanstandaarden) die kan worden toegepast, wanneer in het begin van de transitiefase een wijziging van het omgevingsplan op maat aan de orde is (zie ook paragraaf 5.2).

Er wordt een projectstructuur uitgewerkt in een projectplan met een bestuurlijk en ambtelijk opdrachtgever, voor de verdere transitie van het omgevingsplan na de inwerkingtreding van de wet.

Tot slot moet het omgevingsplan breder gaan landen in de organisatie. Diverse clusters zullen op de langere termijn te maken krijgen met het omgevingsplan. Brede communicatie over de vraag wat dit voor iedereen betekent, wat de kansen zijn, maar ook wat er verwacht wordt, zal in gang worden gezet.

Na invoering van de omgevingswet en de vaststelling van de Nota van uitgangspunten zal vanaf medio 2022 stapsgewijs worden gewerkt aan de transitie naar een eigen Roermonds omgevingsplan. Het tempo en de wijze waarop worden in de Nota van uitgangspunten bepaald. In hoofdstuk 5 wordt apart aandacht besteed aan ruimtelijke initiatieven rond en na de inwerkingtreding van de Omgevingswet.

3.4 De tweede helft van 2022 en verder

De Nota van uitgangspunten wordt een belangrijk keuzedocument, waarin onze ambities, uitgangspunten en koers gaan worden bepaald. Zonder te veel op deze stap vooruit te willen lopen, lijkt het logisch om in het vervolg van de transitieperiode gelijktijdig in te zetten op een aantal sporen. Dit zou dan resulteren in combinatie van een gebiedsgerichte en themagerichte benadering van het omgevingsplan (zie ook paragraaf 4.4.1 van het volgende hoofdstuk).

Een spoor voor de ruimtelijke regels

Het vertalen van de ruimtelijke regels uit onze bestemmingsplannen naar het nieuwe omgevingsplan. Dit is een spoor dat hoofdzakelijk gebiedsgericht zou kunnen worden opgepakt, gebaseerd op de indeling en begrenzing van onze huidige bestemmingsplannen. Het ligt voor de hand hierbij te beginnen met de 'laag dynamische' gebieden. Met andere woorden: de gebieden waar relatief weinig nieuwe ontwikkelingen spelen en waar geen grootschalige bouwplannen in uitvoering zijn. Gebieden en buurten die een vergelijkbaar profiel hebben, worden dan zoveel mogelijk in samenhang met elkaar bekeken.

Een spoor voor de bruidsschat

De bruidsschat is de term voor de ca. 600 (hoofdzakelijk) bouw- en milieuregels, die via het invoeringsbesluit van de Omgevingswet verhuizen van het Rijk naar de gemeentes. De bruidsschat maakt onderdeel uit van het omgevingsplan van rechtswege. De regels die we van het rijk 'krijgen' zijn in essentie dezelfde als de huidige landelijke regels: de wetgever gaat hierbij dus voor een beleidsneutrale overvang. De bruidsschat mag worden vertaald naar lokaal maatwerk.

De bruidsschatregels zijn in 3 categorieën onder te verdelen:

1. activiteiten met betrekking tot bouwen, open erven en terreinen (bijvoorbeeld regels over het verrichten van bouw- en sloopwerkzaamheden, het gebruiken van bouwwerken, en cultureel erfgoed).
2. milieubelastende activiteiten (bijvoorbeeld regels voor geluid, trillingen, zwerfaval, en energiebesparing);
3. overige activiteiten (aanvraagvereisten voor het indienen van een aanvraag omgevingsvergunning, en voorschriften over archeologische monumentenzorg).

Dit is een spoor dat hoofdzakelijk themagewijs zou kunnen worden opgepakt, met de kanttekening dat diverse onderwerpen uit de bruidsschat zich ook lenen voor een gebiedsgerichte benadering. Over alle bruidsschatregels moet de afweging worden gemaakt of deze worden overgenomen (al dan niet in aangepaste vorm) of worden geschrapt. Voor de vertaling naar lokaal maatwerk zal een uitgebreide analyse moeten plaatsvinden. Het is verstandig daarbij af te stemmen met ketenpartners zoals de Veiligheidsregio en de RUD Limburg-Noord, en buurgemeentes.

Een spoor voor de verordeningen

De bepalingen uit onze verordeningen die de fysieke leefomgeving raken, moeten (of mogen) op termijn in het omgevingsplan worden opgenomen. Deze bepalingen maken geen onderdeel uit van het omgevingsplan van rechtswege. Verordeningen mogen tijdens de transitieperiode nog in een bestaande vorm (dus als verordening) worden gewijzigd. Op 31 december 2029 moet de vertaalslag natuurlijk wel zijn gemaakt. Ook dit is een spoor dat hoofdzakelijk themagewijs kan worden aangepakt.

Het kan zo zijn dat we, op basis van de Nota van uitgangspunten, tot andere inzichten komen over de wijze waarop zaken onder de Omgevingswet geregeld moeten worden. Dit kan dus ook van invloed zijn op de inhoud van de verordeningen, en de wijze waarop deze worden vertaald.

Vooruitlopend op de verhuizing van de diverse verordnungsregels naar het omgevingsplan, zullen in de loop van 2022 diverse technische aanpassingen plaatsvinden aan de huidige verordeningen zodat deze aansluiten bij de bepalingen uit de Omgevingswet.

Een spoor voor de omgevingswaarden, op basis van de Omgevingsvisie en mogelijke programma's

Op de langere termijn moet ook worden nagedacht over de vraag of en op welke wijze ons beleid via de Omgevingsvisie, programma's en omgevingswaarden een plek gaat krijgen in het omgevingsplan.

Het lijkt vooralsnog verstandig om terughoudend met dit nieuwe instrumentarium om te gaan, en in de beginfase met name de focus te leggen op het op orde krijgen van de diverse regelsporen.

Tijdspad

In de Nota van uitgangspunten zullen de ambities voor de kortere en (middel)lange termijn worden beschreven. Daarbij zal tevens een eerste prioritering van gebieden en thema's worden bepaald. Dat zou kunnen op basis van de hiervoor beschreven 'sporen'-benadering (in ieder spoor wordt dan een aantal doelstellingen voor een bepaalde periode beschreven).

Het is daarnaast raadzaam om na de inwerkingtreding van de Omgevingswet ten aanzien van het omgevingsplan jaarlijks een planning vast te stellen, die telkens twee jaar vooruitkijkt. Daarbij zal ook op het afgelopen jaar worden teruggekeken. Dat biedt voor zowel het bestuur als de organisatie grip op het proces.

Het is natuurlijk wenselijk om eerder klaar te zijn met de transitie dan december 2029. Gelet op de vele onzekerheden die er nog zijn, is het echter te vroeg om een ander jaartal als harde ambitie vast te leggen.

4. Keuzes voor de toekomst

4.1 Er valt heel wat te kiezen

In de periode 2021-2029 moeten we het eigen omgevingsplan stap voor stap gaan opbouwen. Het vertrekpunt is het omgevingsplan van rechtswege. De Omgevingswet vraagt een nieuwe manier van werken en denken. De wet schept ook veel ruimte voor eigen, lokale afwegingen. Daarbij is iedere afweging in feite een keuze. Het is verstandig om voor het maken van deze keuzes een goede basis te creëren.

Het doel van dit hoofdstuk, is om inzichtelijk te maken welke (fundamentele) vragen er ten aanzien van het Roermonds omgevingsplan moeten worden gesteld. Het antwoord op deze vragen is bepalend voor de inhoud van ons omgevingsplan, en de wijze waarop de transitie wordt vormgegeven. Dit hoofdstuk voorziet dus in een stuk noodzakelijke kennisopbouw, en inzicht in de te maken keuzes. De volgende stap in het transitieproces is het bepalen van de uitgangspunten en leidende principes voor het eigen omgevingsplan. Dan worden ook de eerste inhoudelijke keuzes gemaakt. Hiertoe strekt dit hoofdstuk (en dit Plan van aanpak) dus nog niet.

Bij dit alles moet de kanttekening gemaakt worden dat het overzicht aan onderwerpen in dit hoofdstuk mogelijk niet volledig zal blijken. In de komende jaren kunnen onderwerpen naar voren komen die we op dit moment niet voorzien. Op het moment dat dit zich voordoet, zal dit op tijd en zorgvuldig in het besluitvormingstraject inzichtelijk moeten worden gemaakt.

In de volgende paragrafen worden de diverse onderwerpen en mogelijke keuzes nader toegelicht.

4.2 Wat voor gemeente willen we zijn?

Het antwoord op de vraag wat voor gemeente we willen zijn, is belangrijk voor de inhoud van ons omgevingsplan. Het zegt iets over de doelen die we in ons omgevingsplan gaan formuleren, en over de ruimte die we voor nieuwe initiatieven gaan scheppen of wellicht juist willen beperken. Het zegt ook iets over de omgevingswaarden die we mogelijk in het omgevingsplan gaan opnemen. Dergelijke inhoudelijke uitgangspunten hangen ‘boven’ het omgevingsplan, en worden opgenomen in de Omgevingsvisie: de Omgevingsvisie wordt dus een belangrijke inhoudelijke onderlegger voor het Roermonds omgevingsplan. In de Omgevingsvisie leggen we onze ambities en beleidsdoelen voor de fysieke leefomgeving voor de lange termijn vast.

De Omgevingsvisie is momenteel in voorbereiding. Er is een concept opgesteld. Op basis van een uitgebreide analyse van de ruimtelijke karakteristieken, en kansen en bedreigingen, zijn in de concept omgevingsvisie 4 opgaven / doelen in bepaald:

- ‘1. De gezonde en veilige stad;
2. Aantrekkelijke woon- en werkstad;
3. De Duurzame Stad/ Energie en klimaat;
4. Stad van drie grote trekkers (de historische binnenstad, de stedelijke Maasplassen en het Designer Outlet Roermond).’

De concept omgevingsvisie zegt (onder andere) het volgende over deze opgaven:

‘We werken aan een gezonde en veilige stad om te waarborgen dat iedereen in Roermond veilig en gezond oud kan worden en prettig kan wonen. Een groene leefomgeving met ruimte voor water, beweging en ontmoeting draagt bij aan een aantrekkelijk en gezond leefklimaat nu en in de toekomst.’

We werken aan een aantrekkelijk woon- en werkklimaat waarbij we de invulling van wonen, werken en voorzieningen met speciale aandacht voor de jongeren en starters vormgeven. Wonen, werken en voorzieningen ontwikkelen we in balans met elkaar, waarbij we de sociale opgaven verbinden met de fysieke opgaven. Bovendien werken we aan een klimaatbestendig en een energieneutraal Roermond. Een duurzame stad, waarin duurzaamheid verweven wordt met het leven in de stad. Roermond heeft drie grote trekkers, die we als belangrijke kwaliteit van Roermond willen behouden en verbeteren. Ze vormen de ontspanningsplek, de huiskamer van de stad. Dit draagt bij aan de evenwichtige bevolkingsopbouw en het betrekken van alle Roermondenaars. Roermond is onderscheidend door die drie trekkers. Dit bindt de Roermondenaars.'

Op basis van deze doelen kunnen na vaststelling van de omgevingsvisie uitvoeringsprogramma's worden opgesteld. De concept omgevingsvisie geeft al een voorzet welke onderwerpen in deze programma's aan de orde kunnen komen.

De concept omgevingsvisie zegt ook iets over de ruimte die we willen geven aan nieuwe initiatieven in de fysieke leefomgeving, en welke rol en verantwoordelijkheid van initiatiefnemers we daarbij verwachten:

'Als verantwoordelijke stad gaan we zorgvuldig om met keuzes voor de leefomgeving. Daarbij gaan we uit van de juiste functies op de juiste plek, wat betekent dat we soms functies concentreren, maar soms juist ook functies spreiden. Verantwoordelijkheid betekent ook dat altijd wordt voldaan aan een basisniveau van veiligheid en gezondheid. Wij leveren maatwerk. Niet overal hoeft alles hetzelfde te zijn. Er is daardoor meer ruimte voor ontwikkeling, in ruil voor meer eigen verantwoordelijkheid van inwoners. De rol van de gemeente verandert steeds meer. De gemeente wordt meer een verbinder. De gemeente staat voor een integrale afweging van belangen, legt verbindingen tussen mensen en initiatieven en stimuleert samenwerking. Daarbij kan een differentiatie ontstaan tussen wijken of gebieden, omdat ook de karakteristieken en de mate waarin de inwoners zich in willen of kunnen zetten voor hun eigen omgeving verschillen. De overheid is niet meer als enige verantwoordelijk, deze omslag vraagt ook iets van de houding, cultuur en werkwijze van de betrokkenen. Een andere rol van de overheid houdt ook in dat de verantwoordelijkheid voor ruimtelijke ontwikkeling meer bij initiatiefnemers en omwonenden komt te liggen. Als verantwoordelijke stad kiezen we de volgende insteek:

- *het initiatief staat centraal*
- *we maken ruimte voor burgerparticipatie, waarbij we de omgevingsdialoog gaan invoeren*
- *samenwerking staat voorop*
- *we werken opgave- en vraaggericht*
- *we staan voor een integrale afweging van belangen.'*

De omgevingsvisie wordt naar verwachting in de tweede helft van 2022 ter vaststelling aan de raad aangeboden. Dit is dus een belangrijk moment, waarop uitgangspunten voor het toekomstig Roermonds omgevingsbeleid aan de orde komen. Met het vaststellen van deze uitgangspunten, kunnen de afgeleide principes voor het Roermonds omgevingsplan worden bepaald. Dit heeft uiteraard ook een relatie met het bepalen van ons ambitieniveau, en de ontwerpkeuzes die we gaan maken (paragrafen 4.3 en 4.4).

4.3 Wat wordt ons ambitieniveau?

Een vraag die met het vorige onderwerp samenhangt, is wat ons ambitieniveau ten aanzien van het omgevingsplan wordt. In de Nota van uitgangspunten zal het ambitieniveau worden vastgelegd.

Ambitieniveaus kunnen natuurlijk op diverse manieren worden beschreven. Voor dit hoofdstuk is gekozen voor een indeling in 3 categorieën:

Laag ambitieniveau

Wanneer we kiezen voor een laag ambitieniveau, gaan we inzetten op een 'onderhoudsvariant' van het omgevingsplan. De regels uit onze bestemmingsplannen worden als uitgangspunt genomen, en we nemen deze zoveel mogelijk (in geactualiseerde vorm) één op één over in het omgevingsplan. De regels uit de bruidsschat worden zonder aanpassingen naar het omgevingsplan overgebracht, tenzij aanpassing absoluut noodzakelijk is (bijvoorbeeld om strijdigheid met instructieregels van Rijk en provincie te voorkomen). Alleen de verordeningen die deel uitmaken van ons tijdelijke omgevingsplan en verordeningen die we verplicht moeten opnemen in ons nieuwe plan zetten we over. We nemen geen omgevingswaarden op in het omgevingsplan.

Een dergelijke aanpak heeft een aantal voordelen: waarschijnlijk is het nieuwe omgevingsplan relatief snel klaar. De kosten zijn beperkt en het werk kan, afhankelijk van de gekozen omzettingstermijn, volledig of voor een groot deel door de eigen organisatie uitgevoerd worden.

Er zijn ook nadelen: op deze manier gaan we niet werken in de geest van de Omgevingswet. Een integrale benadering van de fysieke leefomgeving ontbreekt, er vindt nauwelijks deregulering plaats en de bruidsschatregels worden niet afgestemd op de eigen situatie en ons eigen beleid. We creëren dus niet meer ruimte waar het kan, en we zijn niet streng waar we wellicht strenger moeten zijn.

Bescheiden ambitieniveau

Met een bescheiden ambitieniveau nemen we onze huidige regels en de bruidsschat als startpunt voor een gebiedsgerichte en/of themagerichte omzetting naar het eigen omgevingsplan. Daarbij gaan we onderzoeken welke regels we kunnen schrappen, vereenvoudigen, of harmoniseren. Waar nodig laten we ons extern adviseren, en zoeken we regionale afstemming. Het vastleggen van omgevingswaarden in het omgevingsplan is mogelijk, maar hier in de beginfase ligt hierop nog niet de focus.

Het voordeel van deze aanpak is dat we de transitie naar het eigen omgevingsplan 'behapbaar' houden. Omdat we de regels kritisch beoordelen voordat ze in het eigen omgevingsplan landen, scheppen we ruimte voor een integrale benadering en kwaliteitsverbetering. Regionale afstemming van regels kan concurrentie op de onderliggende thema's voorkomen.

Een vanzelfsprekend nadeel van deze aanpak is, dat deze meer tijd, geldt en capaciteit kost dan een lager ambitieniveau.

Hoog ambitieniveau

In het hoogste ambitieniveau laten we de bestaande regels los, en gaan we werken aan een compleet nieuwe regelset, die aansluit op de omgevingsvisie en die zo veel mogelijk in de geest is van de Omgevingswet. Per deelgebied zorgen we dat tegelijkertijd alle regels uit het tijdelijke omgevingsplan, en waar gewenst ook andere gemeentelijk regels, worden vervangen door regels in ons eigen omgevingsplan. We gaan vanaf het begin actief aan de slag met het opnemen van omgevingswaarden, en werken op voorhand ook aan programma's om deze omgevingswaarden te gaan bereiken.

De voordelen van een dergelijke aanpak zijn duidelijk: het biedt de meeste kansen om te komen tot een integraal en afgewogen omgevingsplan. De potentiële mogelijkheden die de Omgevingswet biedt, worden zo goed mogelijk benut.

De nadelen zijn echter ook groter: het geheel nieuw ontwerpen van onze regels vraagt een enorme capaciteit, zeker wanneer onderdeel van de ambitie is om het nieuwe omgevingsplan snel gereed te hebben. Daarnaast kan het volledig loslaten van 'het bekende' leiden tot onvoorziene juridische, financiële en maatschappelijke consequenties.

4.4 Ontwerpkeuzes

In deze paragraaf komen de belangrijkste ontwerpkeuzes voor het eigen omgevingsplan aan bod. Dit gaat van de principiële vragen over hoe we het omgevingsplan gaan opbouwen en hoe we (de)regulering inzetten, tot de specifieke wijze waarop een omgevingsplanregel kan worden ingestoken. In de Nota van uitgangspunten zullen op basis van deze ontwerpkeuzes leidende ontwerpprincipes worden vastgelegd.

4.4.1 Welke aanpak en indeling kiezen we voor ons omgevingsplan?

Zoals in de inleidende paragraaf 4.5.1 al is beschreven, is de raad behoorlijk vrij in de inrichting van het omgevingsplan. Dit geldt onder andere voor de wijze waarop het omgevingsplan wordt ingedeeld, en hoe deze indeling wordt aangepakt. Daar bestaan een aantal mogelijkheden voor.

Gebiedsgerichte aanpak en indeling van het omgevingsplan

Een puur gebiedsgericht plan bestaat uit deelplannen voor verschillende (type) gebieden, zoals bedrijventerreinen, agrarisch gebied en het centrum van een stad. De focus ligt op de specifieke opgaven van een (type) gebied en op maatwerk. Een gebiedsgerichte omzetting betekent dat voor een bepaald gebied een compleet deelomgevingsplan wordt opgesteld (dus: ruimtelijke regels, bouw- en milieuregels en 'verordnungsregels'). Dit is tijdens de transitieperiode gunstig voor inwoners van het desbetreffende gebied en initiatiefnemers die in dit gebied een initiatief willen voorstellen. Zij hoeven dan in slechts één document (het omgevingsplan) te kijken welke regels gelden. Die gebiedsgerichte omzetting is echter wel lastiger om op te stellen, omdat alle regels (activiteiten en functietoedeling) voor één gebied gereed moet zijn. Dit vraagt een volledige regelset voor één gebied. In feite maken we dan kleinere, volledige gebiedsgerichte plannen die uiteindelijk één geheel zullen vormen in het definitieve omgevingsplan. Deze wijze van omzetting is daarmee arbeidsintensiever, waarbij natuurlijk ook het risico op inhoudelijke (thematische) verschillen tussen de diverse gebieden op de loer ligt.

Themagerichte aanpak en indeling van het omgevingsplan

Een themagericht plan bestaat uit regels voor het hele grondgebied of grote delen daarvan die geordend zijn op thema, zoals bijvoorbeeld wonen, bedrijven, geluid, erfgoed en/of energie. De focus ligt op de inhoud van het thema en op waar mogelijk dezelfde regels in de hele gemeente. Hiermee ontstaat een uniforme regeling voor het betreffende beleidsveld. Bij deze werkwijze moet een integrale afweging tussen de diverse thema's wel nadrukkelijk worden bewaakt. Een nadeel is, dat een themagewijze omzetting de gebruiksvriendelijkheid tijdens de transitiefase niet ten goede komt: er moet dan zowel in het tijdelijke als volwaardige omgevingsplan worden bekeken wat er op een bepaalde locatie is toegestaan.

Mengvorm

De bedoeling van de mengvorm is de voordelen van de gebiedsgerichte en themagerichte benadering te combineren. Per onderwerp wordt dan gekozen welke aanpak en indeling het beste past. In de afbeelding op de volgende pagina is een degelijke aanpak gevisualiseerd:



De afbeelding is als volgt opgebouwd:

- het gele vlak symboliseert het omgevingsplan van rechtswege. Dat geldt bij inwerkingtreding van de wet, voor de hele gemeente;
- in blauw is vervolgens een eerste gebiedsgerichte wijziging aangeduid;
- de groene onderlegger verbeeldt een eerste thematische wijziging, voor het hele grondgebied van de gemeente;
- het tweede blauwe vlak duidt op een tweede gebiedsgerichte wijziging;
- de opeenvolgende wijzigingen resulteren uiteindelijk in het eigen Roermonds omgevingsplan (oranje).

Het is waarschijnlijk dat het Roermonds omgevingsplan een mengvorm zal krijgen. Een mogelijke indeling is dan als volgt:

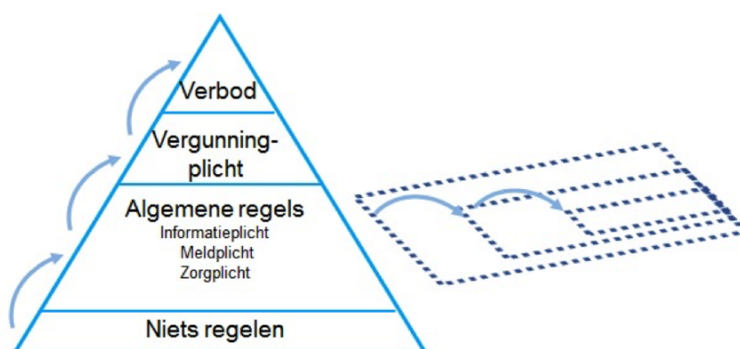
- een hoofdstuk met regels voor activiteiten in specifieke gebieden (bijvoorbeeld woonwijken, het stadscentrum, bedrijventerreinen, het buitengebied) die alleen in deze specifieke gebieden gelden. Dit onderdeel vormt dan de gebiedsgerichte benadering;
- een hoofdstuk met regels voor activiteiten per thema (geluid, bodem, afval, energie, erfgoed, externe veiligheid etc.) die voor de hele gemeente gelden;
- een hoofdstuk met alle procesmatige regels bij elkaar (monitoring, beheer en onderhoud, financiën, participatie, adviesorganen etc.).

Uiteraard is een mengvorm voor het Roermonds omgevingsplan nog geen gegeven, en zal hierover in de Nota van uitgangspunten een definitieve keuze over moeten worden gemaakt.

4.4.2 De regelpiramide

Wat is de regelpiramide?

Een belangrijke volgende ontwerpkeuze, is de wijze waarop in onze gemeente invulling wordt gegeven aan de regelpiramide uit de VNG uitgave 'Stap voor stap het omgevingsplan ontwerpen':



Het omgevingsplan kan verschillende soorten regels bevatten. Deze worden weergegeven in de hierboven opgenomen regelpiramide. Hoe hoger in de piramide, hoe strakker de wijze van regulering. Een uitgangspunt voor het Roermonds omgevingsplan zou kunnen zijn, dat we ervoor kiezen om onderwerpen zo laag mogelijk in deze piramide te regelen. Er wordt dan alleen gekozen voor een hogere trede in de piramide, als daar een goede aanleiding voor is. Hierna worden de diverse treden van de piramide nader toegelicht.

Niets regelen

Dit biedt initiatiefnemers de grootste vrijheid om activiteiten te verrichten. Omdat er niets is geregeld, is de activiteit toegestaan, behoudens de algemene zorgplicht uit de Omgevingswet. Ook kunnen er regels gelden vanuit het Rijk en de provincie. Als dit niet het geval is, zijn inwoners en ondernemers zelf verantwoordelijk voor een veilige en gezonde fysieke leefomgeving. De zorgplicht is een vangnet als er geen specifieke regels gelden, maar alleen bij excessen. De gemeente vertrouwt er dan op dat inwoners en ondernemers eventuele problemen zelf oplossen. Indien er geen sprake is van een exces, kan de gemeente niet handhaven.

Specifieke zorgplichten

Naast de algemene zorgplicht uit de Omgevingswet (zie hierboven) kunnen in het omgevingsplan specifieke zorgplichten worden geformuleerd. Een voorbeeld is een verplichte zorg voor iedereen, om geen overlast te veroorzaken in natuurgebieden. Zorgplichten bevatten geen normen, waardoor een praktisch toepasbaar toetsingskader ontbreekt als een belanghebbende een verzoek om handhaving indient. Dit kan een nadeel zijn (zie ook hierna de toelichting over de voor- en nadelen van open en gesloten normen).

Algemene regels

Degene die de activiteit wil verrichten, moet zich houden aan algemene regels. Deze lenen zich voor activiteiten die veel voorkomen, zoals het bouwen van een dakkapel, het tijdelijk plaatsen van een bouwsteiger op het trottoir, of het aanleggen van een uitrit.

Maatwerkregels en maatwerkvoorschriften

Hierbij gaat het om maatwerk voor categorieën gevallen, respectievelijk individuele gevallen. Dit zijn bepaling ter aanvulling, versoepeling, aanscherping of afwijking van de algemene regels. Naar aanleiding van een melding kan de gemeente bijvoorbeeld een maatwerkvoorschrift stellen.

Vergunnings-, informatie- en meldingsplicht

- Meldingsplicht. Een initiatiefnemer moet een activiteit melden voordat hij ermee mag starten. Hier is een minimumtermijn aan gekoppeld, waarbinnen het bevoegd gezag kan bepalen of het meer informatie nodig heeft of maatwerkvoorschriften wil stellen.
- Informatieplicht. Een initiatiefnemer moet bepaalde informatie aanleveren over zijn activiteit. Dit kan zinvol zijn als wij bepaalde zaken willen registeren. Denk aan het bijwerken van kaarten waarop bepaalde informatie zichtbaar is.
- Vergunningsplicht. De initiatiefnemer mag de activiteit alleen uitvoeren met een vergunning. Daardoor kan het bevoegd gezag een activiteit vooraf toetsen. Deze toets ondervangt een deel van toezicht en handhaving achteraf.

Verbod

Hierbij geldt een algemeen verbod om een bepaalde activiteit te verrichten, bijvoorbeeld het verbod om een monument te slopen of een prostitutiebedrijf te vestigen. Een verbod hoeft niet absoluut te zijn. Het bevoegd gezag kan met een vergunning ontheffing verlenen van het verbod (zie hiervóór).

Een nog verdergaande vorm van regelen, is het opleggen van geboden. Een voorbeeld hiervan is de verplichting om daken van woningen te voorzien van zonnepanelen. Dit is nu nog niet mogelijk, maar onder de Omgevingswet in beperkte mate wel.

Overwegingen die een rol kunnen spelen bij keuze trede piramide

Het doel van het omgevingsplan is het borgen van een goede kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Het kiezen van de juiste regel voor de activiteit ondersteunt het kunnen borgen en realiseren van deze kwaliteit. Wat goede kwaliteit is, verschilt per gebied. In de concept omgevingsvisie is bijvoorbeeld aangegeven dat er gebiedsgerichte normen voor milieuaspecten in het omgevingsplan zullen worden opgenomen. Bij het kiezen van de manier van regelen moeten we daarom altijd naar het type gebied en onze doelen voor dat gebied kijken.

Daarnaast zijn we als gemeente verantwoordelijk om bepaalde systemen en registraties actueel te houden. We zijn bijvoorbeeld bronhouder van de Basisregistratie Adressen en Gebouwen (BAG) en verantwoordelijk voor het opnemen van gegevens in dit stelsel. Daarom is het nodig dat activiteiten die een wijziging in de BAG betekenen bij ons gemeld worden. Dit betekent bij het kiezen van een soort regel minimaal een meldings- en/of informatieplicht. Hetzelfde kan ook gelden bij niet-verplichte registraties, waarbij de voordelen van registratie opwegen tegen de nadelen van een meldings- of informatieplicht. Een ander aspect dat we mee kunnen wegen bij het kiezen van een soort regel, is in hoeverre de gemeente erop vertrouwt dat initiatiefnemers zich aan de regel zullen houden. Mogelijk vindt de raad het daarbij belangrijk om in te schatten hoe ernstig de gevolgen zijn als zij dit niet doen. Wanneer de gevolgen niet ernstig zijn, kan toezicht en handhaving achteraf wellicht volstaan. Maar als de gevolgen van een activiteit ernstig of zelfs onherstelbaar zijn, zoals bij het slopen van een monument, kan dat een argument zijn om sterker te willen sturen, bijvoorbeeld met een vergunningsplicht.

De gekozen manier van reguleren heeft ook minder direct zichtbare gevolgen. Zo leidt het werken met minder vergunningsplichten en meer meldings- of informatieplichten tot lagere legesinkomsten. Het afschaffen van een vergunning betekent echter niet altijd dat we er geen werk aan hebben. In diverse gevallen zullen we nog steeds registraties (BAG, kaarten etc.) moeten bijwerken. Het kan dan zijn dat de daling van de inkomsten niet evenredig is met de daling van de hoeveelheid werk.

Een ander minder zichtbaar gevolg van het afschaffen van vergunningsplichten is dat de gemeente in dat geval het instrumentarium van de Wet Bibob niet kan inzetten. Dit kan gevolgen hebben voor de bestrijding van gevaarlijke, ondermijnende of criminele activiteiten. Ook in relatie tot toezicht en handhaving kunnen we een afweging maken. Bij een vergunnings-, informatie- of meldingsplicht kan de inzet van toezicht en handhaving gericht én vooraf plaatsvinden. De ervaring leert dat toezicht en overleg vooraf bij sommige activiteiten beter werkt dan achteraf reageren op basis van meldingen. Denk hierbij bijvoorbeeld aan wijziging van gebruik (een te grote kapsalon of B&B in een schuur), het (onveilig) plaatsen van een bouwcontainer op de weg, (harde) muziek bij een straatfeest of evenementen waarbij de weg wordt afgesloten. Een eenvoudige controle (en meedenken) aan de voorkant voorkomt onveilige situaties en overlast aan de achterkant. Het kiezen van de juiste regel helpt in deze gevallen om ongewenste situaties en onnodig veel inzet of zelfs juridische procedures achteraf te voorkomen.

4.4.3 Open of gesloten normen

Tot slot nog een korte toelichting op het systeem van open en/of gesloten normen. Een gesloten norm zorgt dat direct duidelijk is wat met een regel in het plan wordt bedoeld. Bijvoorbeeld: een gebouw

mag niet hoger zijn dan 8 meter. Een omgevingsplan kan ook open, meer kwalitatieve normen bevatten. Bijvoorbeeld: de inrichting van het gebied heeft een goede stedenbouwkundige kwaliteit. Beiden hebben voor- en nadelen:

Open normen

Voordelen:

- Open normen bieden meer flexibiliteit en nodigen de initiatiefnemer uit om met eigen ideeën en oplossingen te komen.
- Open normen bieden meer beoordelingsvrijheid op basis van de omstandigheden van het concrete geval.

Nadelen:

- Open normen bieden minder duidelijkheid dan gesloten normen, omdat de gemeente nog een afweging moet maken. Open normen vergen daarom een vergunningsplicht (beoordelingsregels) of het opstellen van beleidsregels. De open norm 'er zijn voldoende parkeerplaatsen beschikbaar' kan bijvoorbeeld uitgewerkt zijn in een 'nota parkeernormen en -richtlijnen'.
- Het beoordelen van initiatieven op basis van open normen kost meer tijd.
- Open normen laten zich moeilijk of niet vertalen in toepasbare regels en zijn daardoor lastiger te vinden en te lezen voor burgers.
- Open normen zijn lastiger te handhaven en juridisch risicovoller dan gesloten normen en kunnen tot meer beroepsprocedures leiden. Bij een verzoek om handhaving moet een gemotiveerd besluit worden genomen. Een dergelijk verzoek wordt toe- of afgewezen. In het laatste geval wordt er daadwerkelijk gehandhaafd. De invulling van een open norm zal in een juridische procedure sneller ter discussie staan.

Gesloten normen

Voordelen:

- Gesloten normen zijn duidelijk en eenduidig: iedereen weet wat wel en niet mogelijk is. Dit maakt toezicht en handhaving eenvoudiger.
- Gesloten normen zijn makkelijker te vertalen in toepasbare regels dan open normen.
- Veel zaken kunnen rechtstreeks en zonder (tijdrovende) toetsing mogelijk worden gemaakt.

Nadelen:

- Open normen bieden geen flexibiliteit. Afwijking moet met een aparte vergunning, wat dus een extra procedure betekent.
- Open normen nodigen minder uit om met innovatieve ideeën en oplossingen te komen.

Onze huidige bestemmingsplannen bevatten hoofdzakelijk gesloten normen. De Omgevingswet geeft de mogelijkheid in het omgevingsplan meer met open normen te gaan werken. De gevolgen daarvan zijn op dit moment nog lastig te overzien. Een keuze voor de toekomst zou kunnen zijn bij het toepassen van de regelpiramide tevens te onderzoeken of een open norm een passende optie is. Daarbij zal waarschijnlijk wel enige terughoudendheid moeten worden betracht. Het meer dan nu toepassen van open normen kan organisatorische gevolgen hebben, bijvoorbeeld op het gebied van toezicht en handhaving.

4.4.4 Doel- of middelvoorschriften

Het stellen van regels om nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving te voorkomen, kan op twee manieren: door het opnemen van doelvoorschriften of door het opnemen van middelvoorschriften.

Doelvoorschriften

Een doelvoorschrift is een voorschrift met een norm, bijvoorbeeld een bepaling dat een maximaal aantal decibel geluid is toegestaan. Bij het uitvoeren van een activiteit kan een initiatiefnemer zelf bepalen welke techniek of maatregel wordt gebruikt om aan de norm te voldoen. Het voordeel van een doelvoorschrift is dat innovatie wordt bevorderd.

Middelvoorschriften

Een middelvoorschrift is een voorschrift dat een bepaald resultaat op voorhand garandeert, bijvoorbeeld de bepaling dat bebouwing alleen mag worden gerealiseerd als deze voorzien wordt van een dove gevel. De initiatiefnemer mag daarmee alleen deze techniek/maatregel toepassen en niet bijvoorbeeld de toepassing van een geluidsscherm. Het voordeel is dat deze wijze van reguleren beter controleerbaar is. Wel is in de wet nog de mogelijkheid van gelijkwaardigheid opgenomen. Indien een initiatiefnemer kan aantonen dat een andere techniek of maatregel tot een gelijkwaardige oplossing leidt als de voorgeschreven maatregel, is dit alternatief toch mogelijk. Belangrijk is in dat geval dat voor het betreffende middelvoorschrift is opgenomen met welk motief die regel is gesteld, om daarmee af te kunnen wegen of er sprake is van gelijkwaardigheid.

4.4.5 Het formuleren van leidende ontwerpprincipes

Uit het voorgaande overzicht blijkt dat het formuleren van leidende ontwerpprincipes verstandig is, als startpunt en houvast bij het opstellen van omgevingsplanregels. In de Nota van uitgangspunten zal dit dan ook een belangrijk onderwerp vormen.

4.5 Uitgangspunten en ontwerpprincipes kunnen financiële en organisatorische gevolgen hebben

Naast het gegeven dat transitie van het tijdelijk omgevingsplan naar het eigen Roermonds omgevingsplan tijd en middelen gaat kosten, geldt dat het ambitieniveau en de inhoudelijke keuzes in het omgevingsplan ook gevolgen kunnen hebben op financieel en organisatorisch vlak.

Een voorbeeld ter verduidelijking: indien wordt gekozen voor meer algemene regels in het omgevingsplan, dan zullen er minder omgevingsvergunningen worden verleend. Vanuit het oogpunt van dienstverlening is dit erg aantrekkelijk. Een dergelijke opzet heeft echter ook financiële en organisatorische consequenties. Minder vergunningen leidt naar verwachting ook tot minder legesopbrengsten. Maar het is niet per definitie zo dat de kosten voor de gemeente, zoals personele inzet en gebruik van ICT systemen, evenredig minder worden. Er vindt dan waarschijnlijk een verschuiving plaats naar algemene dienstverleningskosten van de gemeente (toezicht, handhaving, ict). Het lijkt op voorhand niet redelijk om al deze kosten te verschuiven naar de resterende (maatwerk)omgevingsvergunningen. Dat vraagt dus om een andere (aanvullende) manier van bekostiging. Hiermee hangen mogelijk ook organisatorische verschuivingen samen. De inzet van de beschikbare formatie kan wijzigen, of er kan meer of minder formatie nodig zijn.

Extra onderzoek moet inzicht geven om een goede bestuurlijke keuze te kunnen maken. Het is daarom de bedoeling in 2022 een impactanalyse uit te (laten) voeren, waarmee de gevolgen van de uitgangspunten voor het Roermonds omgevingsplan in beeld kunnen worden gebracht.

5. Ruimtelijke ontwikkelingen voor en tijdens de transitiefase

5.1 Overgangsrecht

Het overgangsrecht van de Omgevingswet, regelt dat procedures die zijn gestart vóór inwerkingtreding van de Omgevingswet worden afgerond op basis van het 'oude' recht.

Voor bestemmingsplannen (en uitwerkings- en wijzigingsplannen) betekent dit dat deze kunnen worden afgerond op grond van de Wet ruimtelijke ordening, indien voor 1 juli 2022 een ontwerp van het plan ter inzage is gelegd (er van uitgaande dat de Omgevingswet op die dag in werking treedt). Na afronding van de planologische procedure zijn deze plannen automatisch onderdeel van het tijdelijke omgevingsplan. Wanneer iemand voor inwerkingtreding van de Omgevingswet een aanvraag heeft ingediend, blijft ook hier het oude recht van toepassing, tot het besluit onherroepelijk is. In het geval van vergunningaanvragen gaat het in dat geval om de Wabo.

Daar waar mogelijk gaan we initiatiefnemers stimuleren om tijdig de noodzakelijke stukken aan te leveren, zodat de procedure nog op grond van de oude wetgeving kan worden afgehandeld. Er bestaat echter een risico dat er onvoldoende capaciteit beschikbaar is om alle plannen te beoordelen en in procedure te brengen. Ook kan het zijn dat initiatiefnemers niet in staat blijken tijdig de benodigde stukken aan te leveren. De werkdruk bij de diverse partijen in het fysieke domein (aannemers, architecten, bouwkundigen, adviseurs, etc.) is op dit moment erg hoog.

Op enig moment is het niet meer realistisch om nog plannen in behandeling te nemen met als doel deze onder het overgangsrecht af te handelen. Dat tijdstip is op dit moment nog niet in te schatten. Het is afhankelijk van de hoeveelheid en de complexiteit van de plannen die in de maanden voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet worden ingediend. Het college zal als dagelijks bestuur van de gemeente dit moment bepalen. Uiteraard is goede externe en interne communicatie hierover van belang.

5.2 Nieuwe ontwikkelingen: wijziging omgevingsplan, of buitenplanse opa?

Na de inwerkingtreding van de Omgevingswet, kunnen we op 2 manieren initiatieven mogelijk maken die niet zijn toegestaan volgens het (tijdelijk) omgevingsplan:

1. we kunnen het (tijdelijk) omgevingsplan voor die ontwikkeling gedeeltelijk wijzigen, of;
2. er kan een omgevingsvergunning worden verleend om af te wijken van het omgevingsplan (de omgevingsvergunning voor de zogenaamde buitenplanse omgevingsplanactiviteit, ook wel afgekort tot buitenplanse opa of bopa).

Beide procedures stellen inhoudelijk dezelfde eisen aan het initiatief: er moet sprake zijn van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties en er moet voldaan zijn aan de instructieregels van het Rijk en de provincie. De afweging en/of de uitkomst of een initiatief wel of niet mogelijk is, zijn dus in beide gevallen gelijk. Beide opties hebben voor- en nadelen.

Gedeeltelijke wijziging van het omgevingsplan

Bij een wijziging omgevingsplan, is een verandering direct zichtbaar in het omgevingsplan zelf. Er wordt direct een nieuwe juridische regeling voor een gebied of object vastgelegd. Wanneer het omgevingsplan direct wordt gewijzigd, hoeft dit niet achteraf na vergunningverlening alsnog te gebeuren.

Er zijn echter ook nadelen: de procedure duurt relatief lang: 26 weken. Maar belangrijker nog: in de eerste periode na inwerkingtreding van de wet zal (voorbereiding van) een wijziging van het omgevingsplan waarschijnlijk veel vragen van ons als gemeente. Dit komt omdat ook voor ons het omgevingsplan een nog nieuw instrument is, waarmee we moeten leren werken. Daarbij zijn er nog geen delen van het omgevingsplan gereed, waarop inhoudelijk kan worden aangesloten. Een wijziging omgevingsplan kost daardoor zeker in de beginperiode veel meer capaciteit. Dit gaat ten koste van het systematisch omzetten van het tijdelijke plan in een nieuw omgevingsplan, en ten koste van de dienstverlening bij andere ruimtelijke initiatieven.

Buitenplanse opa

Met omgevingsvergunning voor een buitenplanse opa kan in ruime mate worden afgeweken van het omgevingsplan. Met het adviesrecht van de raad (en te zijner tijd wellicht het delegatiebesluit) is geborgd dat de raad voldoende in positie blijft bij initiatieven die met een buitenplanse opa mogelijk worden gemaakt. Verleende vergunningen moeten binnen 5 jaar in het omgevingsplan worden opgenomen. Dan zijn grote delen van het eigen omgevingsplan naar verwachting ook gereed.

Het voordeel van deze optie is, dat deze relatief onafhankelijk en naast het omgevingsplanproces staat. Er is bovendien sprake van maatwerk, omdat er sprake is van een concrete aanvraag. Iedereen (initiatiefnemer, belanghebbenden en gemeente) weet precies wat er mogelijk wordt gemaakt. Nadeel is dat het (bouw)plan voor de vergunningaanvraag verder moet worden uitgewerkt dan voor een wijziging van het omgevingsplan. Een omgevingsvergunning is geen optie, als door het initiatief ook regels voor omliggende percelen moeten worden aangepast (bijvoorbeeld bij de geluidssanering van een bedrijf).

Keuze: sturen op buitenplanse opa's

Het is uiteindelijk aan de initiatiefnemer om, als kiezen juridisch mogelijk is, te bepalen of hij/zij een vergunning aanvraagt voor een buitenplanse opa, of vraagt om wijziging van het omgevingsplan. Als gemeente kunnen we daar echter wel op sturen. Wij gaan initiatiefnemers meegeven dat (indien dit juridisch mogelijk is) wij in de eerste periode na de inwerkingtreding van de Omgevingswet een voorkeur hebben voor een buitenplanse opa.

Indien een wenselijke en urgente ontwikkeling (bijvoorbeeld een gebiedsontwikkeling die al lang in voorbereiding is) niet met een buitenplanse opa mogelijk kan worden gemaakt, dan is een omgevingsplanwijziging op maat aan de orde. Hierin sorteren we zoveel mogelijk voor op de standaardregels, die uiteindelijk in het eigen Roermonds omgevingsplan zullen landen. De volgende principes worden aangehouden:

- het gebied waarvoor we het tijdelijk omgevingsplan op maat wijzigen, houden we zo klein mogelijk;
- we sluiten zo veel mogelijk aan bij de beschikbare (concept-)regels voor het eigen Roermonds omgevingsplan;
- als er nog geen (concept-)regels beschikbaar zijn, proberen we de regels zo op te stellen dat deze ook bruikbaar zijn voor vergelijkbare ontwikkelingen of gebieden in de rest van de gemeente;
- indien nodig passen we de wijziging opnieuw aan indien de standaarden uit het eigen Roermonds omgevingsplan daar aanleiding voor geven. Daarover worden ook afspraken met initiatiefnemers gemaakt.

6 Uitvoering en financiële middelen

Het vaststellen van een eigen Roermonds omgevingsplan is een wettelijke taak. Voor het uitvoeren van deze wettelijke taak wordt de komende jaren een (fors) beroep gedaan op onze organisatie. Het maken van het eigen omgevingsplan komt deels in de plaats van het actualiseren van onze bestemmingsplannen. Daarvoor is reguliere capaciteit beschikbaar, en zijn middelen in de begroting gereserveerd. Echter, in de voorgaande hoofdstukken is al aangegeven dat het omgevingsplan geen bestemmingsplan 2.0 is. De hoeveelheid onderwerpen die een plek moet krijgen in het omgevingsplan is aanzienlijk groter, en ook inhoudelijk zijn er belangrijke verschillen. Daarbij moeten we ons een nieuwe werkwijze eigen maken. Dit alles gaat waarschijnlijk extra tijd en capaciteit vragen. Uitgangspunt is om dit zo veel mogelijk op te vangen binnen de bestaande formatie, door het maken van slimme keuzes en combinaties. De verwachting is echter dat dit niet voldoende zal zijn. Op termijn (vanaf 2023) zal dan aanvullende ruimte in de begroting moeten worden opgenomen.

Korte termijn (2022)

In het kader van de Implementatie van de Omgevingswet zijn een aantal jaar geleden middelen beschikbaar gesteld. Dit budget is opgenomen in de begroting 2022. De werkzaamheden voor 2022 kunnen naar verwachting binnen dit budget worden uitgevoerd. In hoofdstuk 3 is al beschreven wat de organisatie in 2022 in ieder geval voor het omgevingsplan gaat doen:

- een Nota van uitgangspunten voor het omgevingsplan (het vervolg op dit Plan van aanpak), en een delegatiebesluit voor het omgevingsplan worden voorbereid. Onderdeel hiervan is het (laten) uitvoeren van een impactanalyse, ten behoeve van de Nota van uitgangspunten. De kosten daarvan ramen we op € 30.000,--. Dit past binnen het huidige implementatiebudget;
- Er wordt verder geoefend met mogelijke plansystematieken in het nieuwe softwarepakket, in relatie tot het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO);
- Er wordt een projectstructuur uitgewerkt in een projectplan met een nieuwe bestuurlijk en ambtelijk opdrachtgever, voor de verdere transitie van het omgevingsplan na de inwerkingtreding van de wet.
- Het omgevingsplan gaat breder landen in de organisatie. Diverse clusters zullen op de langere termijn te maken krijgen met het omgevingsplan. Brede communicatie over de vraag wat dit voor iedereen betekent, wat de kansen zijn, maar ook wat er verwacht wordt, zal in gang worden gezet.

Langere termijn (vanaf 2023)

De ambitiebepaling van het omgevingsplan hangt samen met de investering die dit plan vergt (capaciteit, financiën). Bij de ontwikkeling van het omgevingsplan worden binnen de organisatie meerdere clusters betrokken. De betrokkenheid en inzet is per functie, cluster of periode verschillend.

In het huidige budget zit onvoldoende ruimte voor de langere termijn. De huidige middelen zijn beschikbaar gesteld om de invoering van de Omgevingswet voor te bereiden. Het daadwerkelijk opstellen van het eigen omgevingsplan, betreft uitvoering van de Omgevingswet. Na het opstellen moet eigen omgevingsplan vanzelfsprekend ook beheerd worden. De uiterlijke datum waarop het omgevingsplan gereed moet zijn, is 31 december 2029. In overleg met de betrokken clusters en het cluster Bedrijfsvoering wordt een inschatting gemaakt van de verwachte kosten en de dekking ervan in de begroting vanaf 2023. Deze kosten worden zoveel mogelijk meegenomen in de reguliere P&C-cyclus.

7 Risico's, effecten en maatregelen

Tot slot worden in dit hoofdstuk de mogelijke risico's benoemd die we in de transitieperiode naar het eigen Roermonds omgevingsplan voorzien. Dit overzicht is waarschijnlijk niet uitputtend, maar geeft wel een overzicht van de complexiteit waarmee we als gemeente te maken krijgen. De effecten en mogelijke maatregelen zijn ook beschreven. Deze kunnen helpen bij de evaluatie en bewaking van het proces om te komen tot een eigen Roermonds omgevingsplan.

Risico	Effect	Maatregel
Lange tijd 2 juridische en digitale stelsels	Extra onzekerheden, mogelijk meer kosten, juridische procedures, afhankelijkheid software leveranciers	- Snelheid proces omgevingsplan - Keuzes maken bij wijze van inrichten omgevingsplan
Teveel prioriteiten tegelijkertijd	- onduidelijkheid intern en extern (wat eerst oppakken) - gemaakte afspraken ter discussie - vertraging bij lopende ontwikkelingen	- duidelijk de regie op het totale proces beleggen - duidelijk afspraken met raad en college over de aanpak - duidelijke afspraken maken met clusters over de planning en de inzet, sturing op de planning - tijdig signaleren bij CMO/CMT
Ambitieniveau is niet voldoende duidelijk bepaald	Onduidelijk hoeveel inzet / capaciteit gewenst / noodzakelijk is	- moet duidelijk worden afgebakend in de Nota van uitgangspunten
Te weinig ambtelijke capaciteit beschikbaar, krapte op de arbeidsmarkt	Proces omgevingsplan kan niet uitgevoerd worden en/of reguliere werkzaamheden komen in het gedrang (b.v. procedures vergunningverlening)	- Tijdig signaleren bij CMO/CMT. - Mogelijk aanvullende financiële middelen voor inhuur noodzakelijk - Inrichten flexibele schil, mogelijk regionaal
Het DSO is niet op tijd klaar	Het plan kan niet gepubliceerd worden in het DSO	Dit is een landelijke voorziening. Als deze niet op tijd gereed is moet bekeken worden of publicatie uitgesteld kan worden of andere maatregelen mogelijk/noodzakelijk zijn.
Meer afstemming met ketenpartners	Proces omgevingsplan vertraagt door intensievere samenwerking van alle betrokkenen (RUD LN, VrLN, Waterschap, RWS, gemeentes, provincie). Prioritering bij ketenpartners	- Tijdig afstemmen met ketenpartners over inzet van capaciteit.