



Raadsvergadering	
Volgnummer	
Onderwerp	Startdocument Voorbereiding op het Omgevingsplan
Programmanummer	0 Bestuur en ondersteuning
Registratienummer	2020-03262
Collegevergadering	04-02-2020
Portefeuillehouder	Wethouder Krabbendam
Organisatieonderdeel	Ruimte
Behandelend ambtenaar	Anhilde de Jong
-	Bijlage 1

AAN DE GEMEENTERAAD

Samenvatting

Per 1 januari 2021 verplicht de Omgevingswet gemeenten te gaan werken met één omgevingsplan voor de hele gemeente, waarin de regels over de fysieke leefomgeving zijn opgenomen. Momenteel zijn deze regels over de fysieke leefomgeving verspreid opgenomen in een groot aantal (beheers)verordeningen en bestemmingsplannen. Er geldt overgangsrecht en een overgangstermijn om dit omgevingsplan tenminste voor 2029 gereed te hebben. Gemeenten hebben daarmee tot 2029 de tijd om al deze regels te integreren in het omgevingsplan. Zodat de gebruiker op één plek alle regels kan vinden die gelden voor de fysieke leefomgeving, en deze bovendien eenduidig en onderling geharmoniseerd zijn. Deze overgangstermijn zorgvuldig voorbereiden, vraagt nog voor de invoering van de Omgevingswet om besluitvorming. De Raad stemt in met het startdocument voorbereiding op het omgevingsplan om deze besluitvorming voor te bereiden en tijdig te regelen.

Beslispunten

1. instemmen met planning 'Wijzigingsverordening voorbereiding op het Omgevingsplan'
2. instemmen met splitsen van huidige APV in twee nieuwe verordeningen;
 - a. Verordening Fysieke leefomgeving
 - b. Verordening Openbare Orde en veiligheid
3. instemmen met de planning van de vaststelling van de twee nieuwe verordeningen



4. instemmen met planning en onderwerpen voor de volgende informatiebijeenkomsten voor de Raad over het omgevingsplan.

1. **Aanleiding, bevoegdheden en context.**

Per 1 januari 2021 gaat de Omgevingswet in werking. Het doel van de Omgevingswet is het vereenvoudigen en bundelen van het huidige omgevingsrecht. Het omgevingsrecht bestaat nu uit tientallen wetten en honderden regelingen voor ruimte, wonen, infrastructuur, milieu, natuur en water. Zij hebben allemaal hun eigen uitgangspunten, werkwijzen en eisen. De wetgeving is daardoor ingewikkeld geworden. De Omgevingswet moet hier verandering in brengen: 26 wetten, 120 AMvB's en 120 ministeriele regelingen komen te vervallen. In de plaats daarvan komt er één wet voor de hele leefomgeving, plus vier AMvB's en tien ministeriële regelingen. Bovendien krijgen de gemeenten (en de waterschappen en de provincies) op een aantal onderdelen de bevoegdheid om onderwerpen zelf te regelen, zodat lokaal maatwerk geleverd kan worden. De Omgevingswet beoogt daarmee een inzichtelijk omgevingsrecht waarbij de leefomgeving op een samenhangende manier centraal staat in beleid en regelgeving, waardoor besluitvorming over projecten in de leefomgeving sneller en beter kan plaatsvinden.

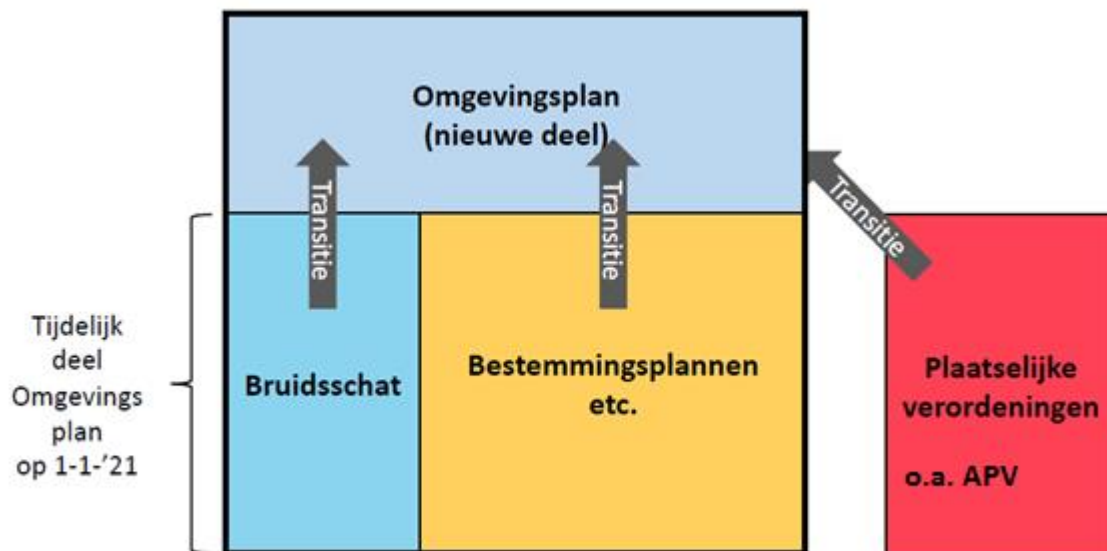
De Omgevingswet biedt een nieuw ruimtelijk instrumentarium om dit makkelijker te bewerkstelligen. Zo schrijft de wet voor te gaan werken met één omgevingsplan voor het hele gemeentelijke grondgebied. Alle bestemmingsplannen en verordeningen die activiteiten in de fysieke leefomgeving regelen, moeten daarin geïntegreerd worden. In het omgevingsplan zullen gebiedsgericht en/of themagericht allerlei regels over de activiteiten in de leefomgeving worden uitgewerkt. De omgevingsvisie is de meest richtinggevende kadernota hiervoor en zal leidend zijn voor de keuzes die gemaakt gaan worden. Het omgevingsplan is de beleidsinhoudelijke en juridische vertaling van de omgevingsvisie.

De Omgevingswet behelst daarmee een totaal ander rechtsstelsel dan het huidige omgevingsrecht. Het spreekt voor zich dat het onmogelijk is 1 januari 2021 als blanco startmoment voor de nieuwe wet te benoemen. De wetgever heeft daarom in ruim overgangsrecht voorzien dat tot 1 januari 2029 geldig is.



Het overgangsrecht houdt in dat er met de invoering van de Omgevingswet, 1 januari 2021, een tijdelijk omgevingsplan van rechtswege komt bestaande uit vigerende bestemmingsplannen en beheersverordeningen en de 'bruidsschat' met daarin de rijksregels die over gaan naar gemeenteniveau. Daarnaast hebben gemeenten ook regels over activiteiten in de fysieke leefomgeving in andere gemeentelijke verordeningen, die niet van rechtswege overgaan naar het omgevingsplan bij inwerkingtreding van de Omgevingswet. Voorbeeld hiervan is de Algemene Plaatselijke Verordening (APV). Tijdens de overgangsfase moeten gemeenten bepalen of zij regels uit deze verordeningen wil voortzetten onder de Omgevingswet en onderdeel wil maken van het (definitieve) omgevingsplan. Onderwerpen over de fysieke leefomgeving die nu geregeld zijn in een verordening, kunnen na inwerkingtreding van de Omgevingswet alleen nog worden geregeld door middel van een stapsgewijze (per thema of gebied) wijziging van het tijdelijke omgevingsplan. Deze regels in verordeningen worden als het ware in 'de ijskast gezet'.

Het bovenstaande is weergegeven in onderstaand figuur:



De raadsbevoegdheid gedurende 2020 weloverwogen gebruiken in voorbereiding op het tijdelijk omgevingsplan en de 'ijskast', vereist kennis van de Omgevingswet en voorbereiding en planning van besluiten. Er hebben al verschillende informatiebijeenkomsten voor de Raad plaatsgevonden. Die verdienen een verdiepend vervolg.



Met de Raadswerkgroep Omgevingswet is besloten om dit startdocument aan uw Raad voor te leggen met daarin de te besluiten plannings als voorbereiding op het omgevingsplan aan uw Raad voor te leggen.

2. Gewenste situatie.

Op 1 januari 2021 zal een geheel vernieuwd Omgevingsrecht van toepassing worden. De huidige bestemmingsplannen en de verordeningen die de fysieke leefomgeving regelen moeten dan opgaan in één Omgevingsplan dat voor de hele gemeente geldt. De kaders in de Omgevingsvisie zijn daar leidend bij. Dat hoeft niet in één keer te gebeuren. Het definitieve omgevingsplan hoeft pas op 1 januari 2029 gereed te zijn. Voor inwerkingtreding van de Omgevingswet kunnen al voorbereidingen worden getroffen door het analyseren en opschonen van de bestaande gemeentelijke verordeningen. Besluitvorming over aanpassing van deze verordeningen moet plaatsvinden en bekendgemaakt zijn voor inwerkingtreding van de Omgevingswet. Over de aanpak hiervoor en het bijhorende tijdspad doen wij u hierbij een voorstel.

3. Argumenten.

1. instemmen met planning 'Wijzigingsverordening voorbereiding omgevingsplan'

Per 1 januari 2021 is een omgevingsplan wettelijk verplicht. Natuurlijk kan dat dan nog niet gereed en vastgesteld zijn door de Raad. Het overgangsrecht geeft daar zoals hierboven al aangegeven de tijd voor tot 1 januari 2029. Daarom heeft de wetgever besloten dat per startdatum van rechtswege een 'tijdelijk omgevingsplan' in werking treedt dat gedurende de jaren daarna omgebouwd kan worden naar het definitieve omgevingsplan. Dit 'tijdelijk omgevingsplan' of 'omgevingsplan van rechtswege' bestaat enerzijds uit de geldende bestemmingsplannen en beheersverordeningen en anderzijds uit de 'bruidsschat'. Verordeningen van de gemeente die activiteiten in de fysieke leefomgeving regelen, zoals de APV of de ligplaatsenverordening, gaan zoals aangegeven in het bovenstaande een denkbeeldige ijskast in tot het moment is aangebroken dat ze geïntegreerd worden in het definitieve omgevingsplan. De vergelijking met de 'ijskast' wordt gemaakt, omdat de verordeningen die daarin zitten vanaf 1 januari 2021 niet meer 'op zichzelf' gewijzigd of ingetrokken mogen worden. Dat kan enkel op het moment dat ze deel uit gaan maken van het definitieve omgevingsplan.



Het is uitzoekwerk om te bepalen om welke verordeningen het gaat. De ambtelijke voorbereiding daarvan is in volle gang. Een aantal verordeningen moet verplicht de ijskast in. Er zijn ook verordeningen die er niet in mógen. De derde groep bestaat uit verordeningen waar de gemeente zelf kan kiezen of ze deel gaan uitmaken van het omgevingsplan of niet. De Raad is bevoegd te besluiten of bestaande verordeningen ongewijzigd of in gewijzigde vorm de ijskast in moeten, of dat ze moeten worden ingetrokken. Omdat vanaf 1 januari 2021 de verordeningen in de ijskast alleen nog via het maken van een (wijziging van het)omgevingsplan gewijzigd kunnen worden, moeten besluiten over wijzigingen of intrekkingen voor die datum genomen zijn. Samengevat gaat het om de volgende soorten besluiten m.b.t. 'fysieke verordeningen':

- fysieke verordeningen ongewijzigd in ijskast zetten (dat zijn de meeste)
- fysieke verordeningen geactualiseerd/gewijzigd in de ijskast
- fysieke verordeningen waarvan gekozen wordt om ze buiten Omgevingsplan te houden

Het advies in dit startdocument is om dat niet één voor één te doen, maar om alle besluitvorming daarover in één raadsbesluit door middel van een zogenaamde 'Wijzigingsverordening voorbereiding Omgevingswet' bij elkaar te brengen en die vast te laten stellen. Voorstel voor de planning van de raadsrondes hieromtrent is om die in november 2020 te plannen. Het raadsbesluit waarin de wijzigingsverordening uiterlijk half december 2020 vastgesteld wordt, kan dan tijdig (vóór 1 januari 2021) bekendgemaakt worden. Voor inwerkingtreding van de Omgevingswet is de 'ijskast' dan goed en overzichtelijk gevuld.

Daarnaast vindt in 2020 eveneens een analyse plaats van de bruidsschat, dit zijn rijksregels die qua bevoegdheid verhuizen naar gemeenten. Het Rijk heeft hiervoor in het verleden regels bedacht, terwijl het vooral om lokale vraagstukken gaat. Denk aan geur, horeca of lozingen van huishoudens. Vanaf het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet kunnen gemeenten bruidsschatbepalingen van het omgevingsplan wijzigen en laten vervallen. De enige beperking is dat er in sommige gevallen door het Rijk instructieregels zijn gesteld: eisen staan waaraan de inhoud van het omgevingsplan moeten voldoen. Gemeenten krijgen door de bruidsschat de tijd om zelf een afweging te maken hoe ze deze onderwerpen willen regelen. Momenteel worden de bruidsschatregels geanalyseerd. Mocht uit deze analyse blijken dat na inwerkingtreding van de Omgevingswet een wijziging van het tijdelijke omgevingsplan voor wat betreft



de bruidsschatregels op korte termijn (2021) noodzakelijk is, wordt deze zo spoedig mogelijk voorbereid en aan uw raad voorgelegd.

2. Instemmen met het voorbereiden van een besluit om de huidige APV in twee nieuwe verordeningen te splitsen.

De APV is de meest autonome verordening van een gemeente. Daarin zijn deels onderwerpen die over de fysieke leefruimte gaan geregeld en deels onderwerpen die de veiligheid en openbare orde betreffen. Het deel dat over de fysieke leefruimte gaat, móet integreren in het definitieve Omgevingsplan. Echter, onderwerpen waar uitsluitend de burgemeester het bevoegd gezag is, mógen niet naar het omgevingsplan. In de APV staan echter ook onderwerpen die 'hybride' zijn en waarvan door de gemeente zelf besloten moet worden of die in het omgevingsplan moeten opgaan en/of in een aparte verordening geregeld moeten worden. Een aantal gemeenten is daarom gestart met het nu al uit elkaar halen van de APV en over te gaan tot een 'omgevingsverordening' of 'verordening fysieke leefomgeving' en een 'verordening openbare orde en veiligheid'. Dat is zinvol om de APV al voor te bereiden op integratie in het omgevingsplan en bovendien makkelijker lees- en doorzoekbaar te maken. Het advies is om te besluiten dat de voorbereiding van deze splitsing kan starten.

3. Instemmen met de planning van de vaststelling van de twee nieuwe verordeningen, t.w. Verordening Fysieke leefomgeving en Verordening Openbare Orde en veiligheid

Indien de Raad besluit om in te stemmen met het vorige punt, de voorbereiding van de splitsing van de APV, dan moet het totale besluitvormingstraject dat met het vaststellen van nieuwe/gewijzigde verordeningen gepaard gaat, grondig gepland worden. Het is nu niet de bedoeling om ook de regels omtrent de vele onderwerpen die geregeld worden in de huidige APV ter discussie te stellen (tenzij die natuurlijk toch al gepland waren voor wijzigingsvoorstellen in 2020). Dan zou de resterende tijd tot 1 januari 2021 veel te kort zijn. Het 'fysieke deel' van de APV móet van de wetgever in de ijskast belanden. Het 'openbare orde en veiligheidsdeel' mág daar niet landen. De algemene regel in de Omgevingswet is dat alle onderwerpen die wettelijk onder de bevoegdheid van de Burgemeester vallen, niet in het omgevingsplan mogen worden opgenomen. Deze splitsing leidt tot drie grote raadsbesluiten:

1) *Raadsbesluit over de splitsing van de onderwerpen in 'fysiek' en 'openbare orde'.*

De discussie zal dan vooral gaan over die onderwerpen waar de Raad en de burgemeester keuze



hebben m.b.t. bevoegdheid en/of onderwerpen waar beide motieven een rol spelen. In dit raadsbesluit zullen oplossingen daarvoor ter besluitvorming voorgelegd worden.

Timing: dit raadsbesluit moet uiterlijk eind juni genomen zijn. Dat betekent dat het collegebesluit over het raadsvoorstel voor half mei genomen moet zijn. Met deze planning biedt de zomer vervolgens tijd om de beide verordeningen nader uit te werken conform het VNG-model.

- 2) *Raadsbesluit waarin de ‘verordening fysieke leefomgeving’ wordt vastgesteld;*
- 3) *Raadsbesluit waarin ‘verordening openbare orde en veiligheid’ wordt vastgesteld.*

Het voorstel voor planning van stappen 2 en 3:

- a) De beide nieuwe verordeningen los van elkaar in de loop van oktober in stads- en raadsrondes brengen. Er is dan nog tijd genoeg voor amendementen, moties en eventuele nieuwe inzichten die verwerkt moeten worden. Zo nodig is er tijd voor extra rondes.
- b) De beide raadsbesluiten waarin de verordeningen worden vastgesteld moeten uiterlijk eind november genomen zijn. Daarna moeten de verordeningen ‘wettelijk bekendgemaakt’ worden.

4. instemmen met planning en inhoud van een of meerdere informatiebijeenkomsten voor de Raad aangaande het omgevingsplan

In overleg en samenwerking met de Raadswerkgroep Omgevingswet hebben al verschillende informatiebijeenkomsten voor de Raad plaatsgevonden. Deze volgen de voorbereiding op implementatie van de Omgevingswet, zodat besluitvorming met voldoende kennis door de Raad kan plaatsvinden.

Gezien de omvang van de voorbereiding en besluitvorming aangaande het omgevingsplan, verdienen deze bijeenkomsten een verdiepend vervolg. Op 5 februari 2020 vindt er een informatiebijeenkomst plaats over de inhoud en scope van dit startdocument. Het advies is om de Raad te doen besluiten dat informatiebijeenkomsten over onderwerpen binnen het omgevingsplan in samenwerking met de Raadswerkgroep Omgevingswet georganiseerd worden.

4. **Alternatieven.**

De voorgestelde aanpak voor de besluitvorming over de ‘wijzigingsverordening voorbereiding Omgevingsplan’ zou ook vorm kunnen krijgen door elke verordening die gewijzigd of ingetrokken moet worden apart vast te stellen. Dit kost echter veel tijd van uw Raad. Een alternatief kan ook zijn: niets doen. Dat wordt niet geadviseerd, omdat de gemeente dan afhankelijk is van de rechterlijke interpretatie bij onduidelijkheid over de aard van de gemeentelijke verordening.



Een ander nadeel is dat vlak na Nieuwjaarsnacht 2021 al kan blijken dat het wenselijk/nodig is dat een fysieke verordening (een beetje) gewijzigd wordt. Dat gaat dan niet meer. Althans niet zonder het thema/gebied waar het onderwerp van die verordening onder valt in het definitieve omgevingsplan in zijn geheel te regelen en te beschrijven.

Het alternatief voor de splitsing van de APV is het meenemen van de gehele huidige APV in de 'ijskast'. Vanaf dan is aanpak van de APV enkel mogelijk via het schrijven van (een deel van) het definitieve omgevingsplan. De keuzes die daarbij gemaakt worden, bepalen vervolgens welke onderwerpen 'overblijven' als 'orde en veiligheid'. Die moeten dan alsnog in aparte verordening geregeld worden. Dit wordt niet aangeraden, te meer daar de splitsing nu meteen een grote kans biedt om de APV te vernieuwen en vooral leesbaarder en toegankelijker te maken.

5. Financiën.

Dit is geborgd binnen het project implementatie Omgevingswet.

6. Vervolg.

■ Startdocument:

- Informatiebijeenkomst Raad: 5 februari 2020
- Raadsronde: 18 februari 2020
- Raadsbesluit: 10 maart 2020

■ Voortgang informatiebijeenkomsten voor de Raad :

- 5 februari 2020: wat is het 'tijdelijk omgevingsplan' en waarom een startdocument?
- mei – juni 2020: wat en hoe regelt het tijdelijk omgevingsplan?
- september – oktober 2020: bevoegdheidsverdeling en participatie in het omgevingsplan

■ Besluit over de inhoudelijke onderwerpen in de APV die gesplitst worden:

- Raadsbesluit uiterlijk eind juni 2020
- Dit betekent dat collegebesluit half mei 2020 genomen moet zijn en dat vervolgens de stads- of informatieronde en de raadsronde plaatsvinden tussen eind mei en derde week juni 2020

■ Vaststellingsbesluiten 'verordening fysieke leefomgeving' en 'verordening openbare orde en veiligheid':



- Vanaf half oktober 2020 stads- en raadsrondes
- Raadsbesluit uiterlijk eind november 2020
- Wijzigingsverordening voorbereiding Omgevingsplan
Vaststellingsbesluit: niet eerder dan eind november 2020 en niet later dan 15 december 2020 (tenzij de wetgever hiervoor nog een andere deadline aangeeft in. Dergelijke aanwijzingen zijn niet voor de zomer te verwachten.)

Het startdocument gaat over het proces tot voorbereiding van het 'tijdelijk omgevingsplan'. Vanaf 1 januari 2021 worden gemeentelijke verordeningen die over de fysieke leefomgeving gaan als het ware 'in de ijskast gezet'. Vanaf half juni tot half december zal uw Raad besluiten nemen over de benodigde wijzigingen /intrekkingen van bestaande gemeentelijke verordeningen en het splitsen van de APV. De transformatie van 'tijdelijk omgevingsplan' naar 'definitief omgevingsplan' vereist een ander plan van aanpak waar dit jaar aan gewerkt wordt.

7. Participatie

Deze besluitvorming ter voorbereiding op het 'tijdelijk omgevingsplan' en het ordenen van de zogenaamde 'ijskast' zullen in principe beleidsneutraal plaatsvinden. Daar waar ketenpartners zoals de RUD betrokken zijn bij vergunningverlening voor wat betreft de bruidsschat, zullen zij tijdens de voorbereiding van de besluitvorming geraadpleegd worden. Het participatie- en communicatietraject tijdens de transformatie van het 'tijdelijk omgevingsplan' naar het 'definitief omgevingsplan' zal in het daartoe behorend plan van aanpak uitgewerkt worden. Het is in dit traject dat inhoudelijke wijzigingsvoorstellen zullen plaatsvinden. Mocht echter tijdens de voorbereidingen op het 'tijdelijk omgevingsplan' en het ordenen van de 'ijskast' blijken dat meer inhoudelijke wijzigingen toch voor die tijd noodzakelijk en/of wenselijk zijn (bijvoorbeeld grote aanpassingen en/of het intrekken van regelgeving), zal hier passende communicatie en participatie voor ingericht worden en zal uw Raad hierover tijdig geïnformeerd worden.

Burgemeester en Wethouders van Maastricht,
De Secretaris, De Burgemeester,
R.E.C. Kleijnen J.M. Penn-te Strake.



Bijlage 1.

DE RAAD DER GEMEENTE MAASTRICHT,

gezien het voorstel van Burgemeester en Wethouders d.d. 4 februari 2020, organisatieonderdeel BCC Concernzaken, no. 2020-gelet op Omgevingswet

BESLUIT:

1. in te stemmen met planning 'Wijzigingsverordening voorbereiding Omgevingsplan'
2. in te stemmen met splitsen van huidige APV in twee nieuwe verordeningen;
 - a. Verordening Fysieke leefomgeving
 - b. Verordening Openbare Orde en veiligheid
3. in te stemmen met de planning van de vaststelling van de twee nieuwe verordeningen
4. in te stemmen met planning en onderwerpen voor de volgende informatiebijeenkomsten voor de Raad over het omgevingsplan.

Aldus besloten door de raad der gemeente Maastricht in zijn openbare vergadering van
de griffier, de voorzitter,