

Onderwerp Werkwijze omgevingswetinstrumentarium

De leden van de raad van de gemeente Groningen
te
GRONINGEN

Telefoon 14 050

Bijlage(n)

Ons kenmerk 141457-2024

Datum 29-5-2024

Uw brief van

Uw kenmerk



Geachte lezer,

De Omgevingswet is op 1 januari jl. in werking getreden. Met deze brief informeren we u hierover en gaan we in op de veranderende rol van uw raad en die van ons college met betrekking tot het Omgevingswetinstrumentarium.

We gaan in op de volgende onderwerpen:

- een korte terugblik op de invoering van de Omgevingswet;
- de nieuwe werkwijze onder de Omgevingswet;
- de overgangsfase naar een nieuwe werkwijze;
- de werkwijze gerelateerd aan actuele opgaven;
- gevolgen voor uw raad en hoe verder?

Gelijktijdig met deze brief ontvangt u een brief over Meerstad waarin beschreven staat hoe we de nieuwe werkwijze toepassen om het planologisch kader gereed te maken voor verdere ontwikkeling van Meerstad.

Terugblik op de invoering

Er zijn in Groningen niet tot nauwelijks problemen ervaren met het in werking treden van de Omgevingswet. Veel projecten en gebiedsontwikkelingen borduren nog voort op 'oude' procedures. In december 2023, vlak voor het in werking treden van de wet, zijn twee keer zoveel omgevingsvergunningen aangevraagd als normaal. Deze doorlopen dus de 'oude' procedures op grond van Wabo en Wro.

Via het omgevingsloket zijn in het eerste kwartaal enkele tientallen omgevingsvergunningaanvragen ingediend. Dit ging om relatief eenvoudige aanvragen voor o.a. reclame, kap en eenvoudige verbouwingen. We merken dat ook initiatiefnemers even tijd nodig hebben om de nieuwe wet onder de knie te krijgen en

Volgvel 1

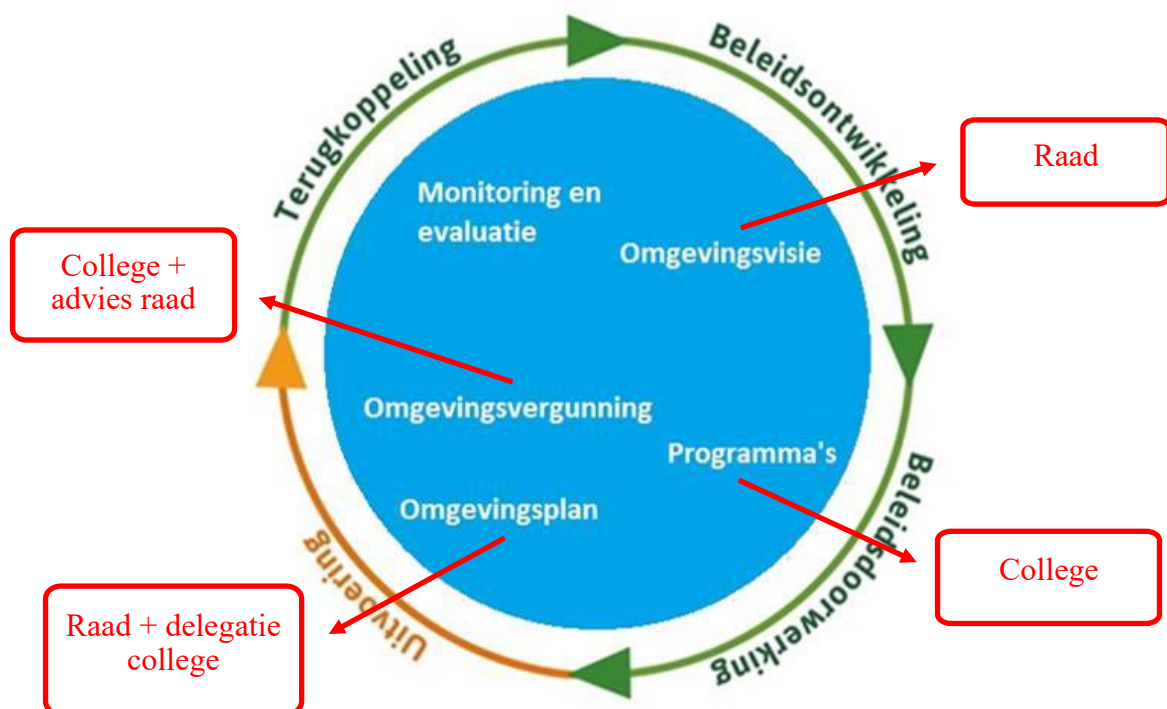
zien dat er nu ook grotere en omvangrijkere bouwprojecten worden ingediend. Begin mei zijn er nog geen bopa's¹ voor bindend advies aan uw raad voorgelegd. In de klankbordgroep van uw raad zijn een aantal verwachte casussen die mogelijk leiden tot een adviesvraag besproken. We hebben afgesproken om de Lijst voor verplicht advies te evalueren.

Met gepaste trots melden we u dat u één van de eerste, zo mogelijk zelfs de eerste, omgevingsplanwijziging voor een gebiedsontwikkeling in Nederland heeft vastgesteld (voor Stadshavens). Hoewel het publiceren van een omgevingsplanwijziging landelijk als groot struikelblok werd gezien, is het ons gelukt om deze via het Digitale Stelsel Omgevingswet (DSO) te ontsluiten.

Momenteel werken wij verder aan ontwikkeling van het omgevingswetinstrumentarium. Vooraf merken we op dat het voor veel gemeenten nog zoeken is naar de juiste werkwijze en invulling van instrumenten. We sluiten (ambtelijk) aan bij overleggen met grote gemeenten en het Rijk, maar ook overleggen we met de noordelijke grote gemeenten om kennis uit te wisselen.

De nieuwe werkwijze onder de Omgevingswet

De Omgevingswet beoogt het gebruik van de beleidscyclus Omgevingswet voor het vastleggen van beleid in de fysieke leefomgeving. Op 7 februari jl. hebben wij in een beeldvormende sessie de werking van de beleidscyclus toegelicht.



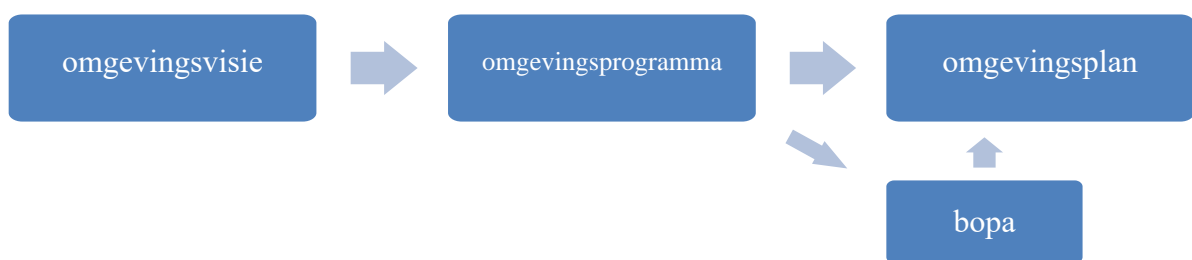
Beleidscyclus Omgevingswet met het bevoegde gezag per instrument

¹ Een activiteit die past in het omgevingsplan is een opa (omgevingsplanactiviteit). Een activiteit die hiermee in strijd is noemen we bopa (buitenplanse omgevingsplanactiviteit)

Werken met de beleidscyclus betekent dat de raad de hoofdlijnen van beleid vaststelt via de omgevingsvisie. Er is maar één omgevingsvisie. De wetgever beoogt hiermee dat alle beleid met betrekking tot het fysieke domein centraal op één plek en integraal afgewogen geregeld wordt. Hiermee stelt de raad ook het kader vast waarbinnen het college bevoegd is om dit beleid uit te werken. Dit doet het college door het vaststellen van omgevingsprogramma's². Dit kan zowel gebiedsgericht beleid zijn (gebiedsvisionen, ontwikkelkaders, stedenbouwkundige kaders, etc.) als thematisch beleid (klimaat-, woon-, energiebeleid, etc.).

De omgevingsvisie en het omgevingsprogramma zijn alleen bindend voor raad en college. Voor een juridische doorwerking naar voor eenieder bindende regels moeten ze worden vertaald naar het omgevingsplan. Het omgevingsplan regelt de toestemming voor (of het verbod op) activiteiten. De raad is het bevoegd gezag voor het omgevingsplan (tenzij het delen van deze bevoegdheid delegeert aan het college).

Het college is weer bevoegd om via de bopa af te wijken van het omgevingsplan. Deze afwijking is in principe in overeenstemming met de omgevingsvisie en/of een omgevingsprogramma of bevat een motivering waarom hiervan afgeweken wordt. De raad heeft de mogelijkheid om advies te geven over bopa's als deze op de lijst staan.



De beleidscyclus (zonder het deel evaluatie en monitoring)

Het proces volgens de beleidscyclus ziet er als volgt uit. De raad stelt de omgevingsvisie vast. Het college kan³ beleid uitwerken in de vorm van programma's. Beide beleidsstukken worden voor zover nodig vertaald naar bindende omgevingsplanregels. De bopa biedt de mogelijkheid om af te wijken van het omgevingsplan zolang deze nog niet aangepast is op het toekomstige beleid. De bopa moet binnen vijf jaar weer verwerkt worden in het omgevingsplan.

Overgangsfase naar de nieuwe werkwijze

Bovenstaande beschrijft de 'ideale' werking van de beleidscyclus Omgevingswet. We zitten echter nog in een overgangsfase. Niet alles is al klaar.

² Op grond van de Omgevingswet zijn er verplichte en niet-verplichte programma's (o.a. Actieplan Geluid is een verplicht programma). De verplichte programma's laten we in deze brief buiten beschouwing. In deze brief bedoelen we met omgevingsprogramma dus de niet-verplichte programma's onder de Omgevingswet.

³ Het gebruik van een omgevingsprogramma is niet verplicht. Beleid uit de omgevingsvisie kan ook rechtstreeks in het omgevingsplan worden opgenomen. Als het college de visie wil uitwerken, dan is het omgevingsprogramma het aangewezen instrument.

Volgvel 3

Omgevingsvisie is nog niet omgevingswetproof

De omgevingsvisie Levende Ruimte is nog niet omgevingswetproof. Er is geen m.e.r. (milieu effect rapportage) opgesteld en Levende Ruimte is niet op de juiste wijze ontsloten in het DSO⁴. Dat betekent dat Levende Ruimte nog niet altijd het juiste ‘haakje’ bevat voor de uitwerking van omgevingsprogramma’s. Levende Ruimte is op sommige punten niet concreet genoeg en uw raad heeft niet expliciet besloten dat deze omgevingsvisie het vertrekpunt is voor uitwerking door het college. Daarnaast hebben we afgesproken dat we onze omgevingsvisie eens per 2 tot 4 jaar actualiseren om opnieuw na te kunnen denken over fundamentele keuzes aangaande de fysieke leefomgeving. We zijn inmiddels gestart met een actualisatie van Levende Ruimte. We stellen hierbij ook een m.e.r.-rapportage op. Voor 1 januari 2027 moeten we beschikken over een omgevingsvisie conform de eisen uit de Omgevingswet.

Omgevingsplan is nog niet volledig

Ook het omgevingsplan is nog niet klaar. Per 1 januari 2024 beschikken we over het omgevingsplan van rechtswege, ook wel tijdelijk omgevingsplan. We hebben tot 2032 om het nieuwe omgevingsplan uit te rollen over de gemeente. We noemen dat de ‘gebiedsgerichte uitrol’ waarvoor u in januari 2022 een Transitiestrategie heeft vastgesteld. Het eerste gebied waar uw raad het nieuwe omgevingsplan voor heeft vastgesteld is Stadshavens. Hierin zijn regels opgenomen voor een ‘bestaand’ buurtje (Damsterbuurt) en regels voor het te ontwikkelen gebied. De werkwijze bij Stadshavens heeft ons geleerd dat het maken van een nieuwe omgevingsplan erg arbeidsintensief is. Het kost veel tijd en capaciteit. We zijn op dit moment niet in staat om voor alle ontwikkelingen die nu spelen (waaronder Stationskwartier, Meerstad, De Held III, Hoendiep-Zuid, etc.) op dezelfde wijze als in Stadshavens – conform de werking van de beleidscyclus - het omgevingsplan te wijzigen. De oplossing die we voor gebiedsontwikkelingen bedacht hebben beschrijven we hieronder. Voor wat betreft de uitrol van het omgevingsplan zal de focus de komende jaren liggen op de gebiedsgerichte uitrol conform de Transitiestrategie.

Issue (landelijk): samenloop bij omgevingsplanwijzigingen

Daarbij speelt ook nog een belangrijk issue dat het op dit moment niet mogelijk is om gelijktijdig meerdere procedures voor een omgevingsplan te starten. We kunnen pas een nieuwe procedure starten als de dan lopende procedure is afgerond. Dit wordt ook wel de samenloop van wijzigingsbesluiten genoemd. Landelijk wordt dit gezien als één van de belangrijkste tekortkomingen in de Omgevingswet. In Groningen hebben we deels voorzien in dit probleem door af te spreken dat we maar 3x per jaar een wijzigingsprocedure starten en omgevingsplanbesluiten gaan bundelen (Transitiestrategie 2022). Het moet nog blijken of deze afspraak werkbaar is. Afstemming en planning van komende wijzigingen is dus essentieel. Over dit issue zijn we met meerdere gemeenten in overleg met de VNG en het ministerie van BZK.

Hoe gaan we aan de slag in de overgangsfase?

We kunnen dus nog niet volledig werken conform het principe van de beleidscyclus: van omgevingsvisie via omgevingsprogramma naar omgevingsplan. Voor het vastleggen van ons omgevingsbeleid (zowel gebiedsgericht als thematisch) gaan we in principe wel de instrumenten uit de Omgevingswet gebruiken. Dat moet ook om de

⁴ Het DSO (Digitaal Stelsel Omgevingswet) regelt de digitale verwerking van de wettelijke instrumenten naar een verbeelding (kaart) op het internet. De omgevingsvisie en het omgevingsplan moeten raadpleegbaar zijn op het DSO via Regels op de Kaart.

juiste juridische doorwerking te verkrijgen⁵ en dat geeft de (juridische) waarborg voor participatie⁶. Dit betekent dat we het instrument omgevingsprogramma (collegebevoegdheid) gebruiken voor het vaststellen van beleid. Hiervoor zullen we met uw raad in gesprek gaan over uw kaderstellende rol. Dit doen we onder andere door wensen en bedenkingen te vragen als wij een omgevingsprogramma willen vaststellen. Voor gebiedsontwikkeling en voor thematische beleidsopgaven ziet dat er als volgt uit.

Gebiedsontwikkelingen

In de omgevingsvisie Levende Ruimte is aangegeven waar we komende jaren gaan ontwikkelen en/of transformeren en hoe de ‘bestaande’ stad met de dorpen behouden of versterkt wordt. Levende Ruimte geeft echter in veel gevallen nog te weinig concrete richting op gebiedsniveau en soms ontbreekt deze helemaal. Om die reden maken we gebiedsvisies. Deze gaan we vaststellen als gebiedsgericht omgevingsprogramma. Hierin nemen we de maatregelen op die nodig zijn om die gebieden aan te pakken. Dit kunnen de ruimtelijke en stedenbouwkundige ontwikkelkaders zijn, maar ook de strategie voor uitwerking van het gebied. Wanneer het gaat om gebiedsontwikkeling hanteren we ook de principes uit de Nota Hoger Bouwen. Deze nota met een brief aan uw raad wordt begin juni 2024 door ons vastgesteld.

Een gebiedsvisie is daarmee formeel een collegebevoegdheid geworden. Echter, zolang de omgevingsvisie nog niet volledig de door de raad uitgesproken kaders bevat, zullen wij steeds in een vroeg stadium met u in gesprek gaan over deze kaders. Bij vaststelling van het omgevingsprogramma (door het college) zullen wij u informeren met een brief waarbij u uw wensen en bedenkingen kunt meegeven. In 2026 willen we deze werkwijze evalueren en, met het oog op de te actualiseren omgevingsvisie, andere afspraken maken. Overigens blijft de raad bevoegd voor besluiten over financiële dekkingen waardoor wij sowieso vaak in eerder stadium al met u in gesprek zijn over een bepaalde gebiedsontwikkeling.

Na vaststelling van het gebiedsgericht omgevingsprogramma moet de juridische toestemming voor activiteiten (bouwrijp maken, bouwen, aanleggen, etc.) geregeld worden via het omgevingsplan. Maar, als gezegd is het nieuwe omgevingsplan nog niet klaar. Daarom zal de komende jaren de bopa gebruikt gaan worden voor gebiedsontwikkelingen. Maar, daar waar wel een omgevingsplanwijziging strikt noodzakelijk is, wordt het tijdelijke omgevingsplan gewijzigd⁷. We maken dan niet,

⁵ Het gebruik van de Omgevingswetinstrumenten is ook noodzakelijk als er een mer-procedure annex is of als er sprake is van vestiging van voorkeursrecht en of publiekrechtelijk kostenverhaal.

⁶ Bij het vaststellen van alle instrumenten (omgevingsvisie, omgevingsprogramma, omgevingsplan, bopa) moet een verantwoording van hoe is om gegaan met participatie plaatsvinden. De wet stelt geen eisen aan vorm en inhoud. Hierover zijn we in gesprek met uw raad.

⁷ Met de bopa wordt het omgevingsplan niet gewijzigd. In sommige gevallen is het noodzakelijk om het omgevingsplan wel te wijzigen. Dat kan alleen door een geheel nieuw omgevingsplan te maken (Stadshavens) of door het tijdelijk omgevingsplan aan te vullen met voorrangsregels die onderliggende regels ‘buiten spel’ zetten. Een omgevingsplanwijziging is noodzakelijk in de volgende gevallen:

- Gemeente wil bestaande planologische rechten wijzigen (bijv. niet langer een supermarkt of bedrijfsbestemming toestaan, dit kan niet met bopa);
- Milieucontouren (bijv. een geluidszone) moeten worden gewijzigd;
- Kosten moeten worden publiekrechtelijk worden verhaald (als er geen anterieure overeenkomst gesloten is, moet hiervoor regels worden opgenomen in het omgevingsplan).

Volgvel 5

zoals in Stadshavens, een compleet omgevingsplan, maar voegen een aantal regels toe aan het tijdelijke omgevingsplan (voorrangsregels). Voor 2032 wordt dit gebied dan alsnog 'meegenomen' in de gebiedsgerichte uitrol.



Proces voor gebiedsontwikkeling in de overgangsfase

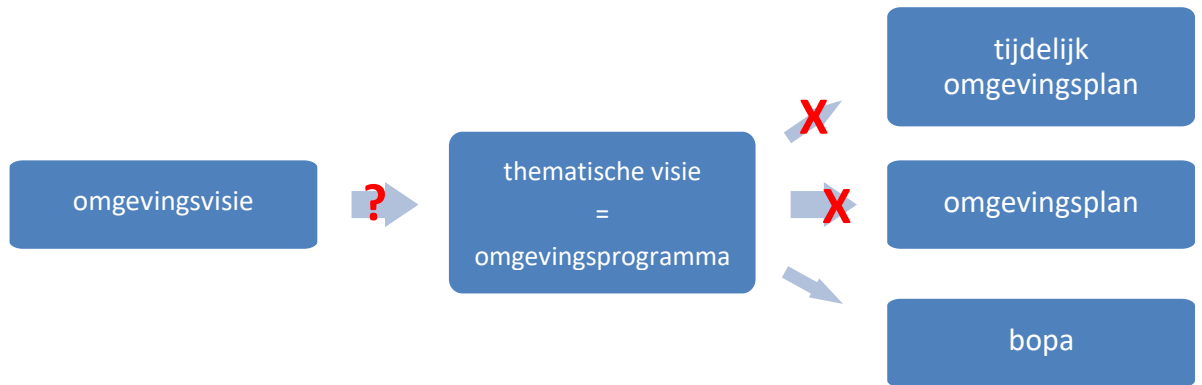
Thematische beleidsopgaven

Naast gebiedsontwikkelingen stelt uw raad kaders over thematisch beleid (o.a. Woonvisie, Groenplan, Healthy Aging visie, Mobiliteitsvisie). Ook voor thematisch beleid met impact op de fysieke leefomgeving geldt dat de hoofdlijn van beleid in de omgevingsvisie staat en de uitwerking ervan via een omgevingsprogramma plaatsvindt.

Voor verschillende uitwerkingen die we op dit moment voorbereiden gebruiken we een omgevingsprogramma. Ook voor thematische opgaven geldt dat deze niet meteen verwerkt kunnen worden in het omgevingsplan. Dit doen we zoveel mogelijk gelijktijdig met de gebiedsgerichte opbouw⁸. Dat betekent niet dat het beleid dan pas toegepast wordt. Bij een bopa, waarmee wordt afgeweken van het omgevingsplan, moet altijd het vastgestelde beleid betrokken worden, dus ook thematische omgevingsprogramma's.

Ook voor thematische programma's geldt dat de vaststelling ervan is voorbehouden aan het college. Gelijk als bij gebiedsprogramma's informeren we u per brief over een vast te stellen programma en evalueren we deze werkwijze in 2026.

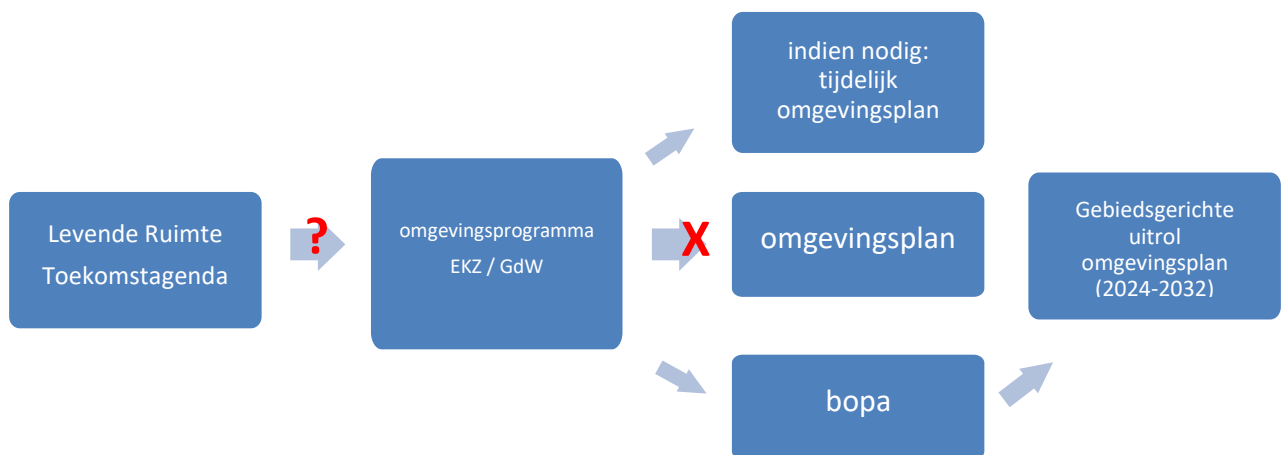
⁸ Thematische wijzigingen kunnen ook in het tijdelijk omgevingsplan worden opgenomen. Dit is arbeidsintensief en zorgt voor een erg onoverzichtelijk en klantvriendelijk omgevingsplan (door diverse regelingen te stapelen met verwijzingen naar onderliggende regels). Bovendien dubbel werk omdat deze moeten worden omgebouwd in het nieuwe omgevingsplan. Daarom heeft dit niet onze voorkeur en nemen we deze opgaven direct mee in de gebiedsgerichte opbouw.



Proces voor beleidsvorming tijdens overgangsfase

Actuele opgaven in relatie tot de werkwijze

Gelijktijdig met deze brief heeft u een brief ontvangen over Meerstad. In die brief schetsen we hoe we het proces vormgeven om een planologisch kader te bieden voor de ontwikkeling van Meerstad. In het kort: met de Toekomstagenda Meerstad heeft u op het niveau van de omgevingsvisie het kader vastgesteld voor uitwerking. Deze uitwerking geven we vorm in gebiedsgerichte omgevingsprogramma's waar ook een m.e.r.-procedure aan gekoppeld wordt. Deze omgevingsprogramma's zijn de basis voor de juridisch-planologische besluiten in de vorm van bopa's.



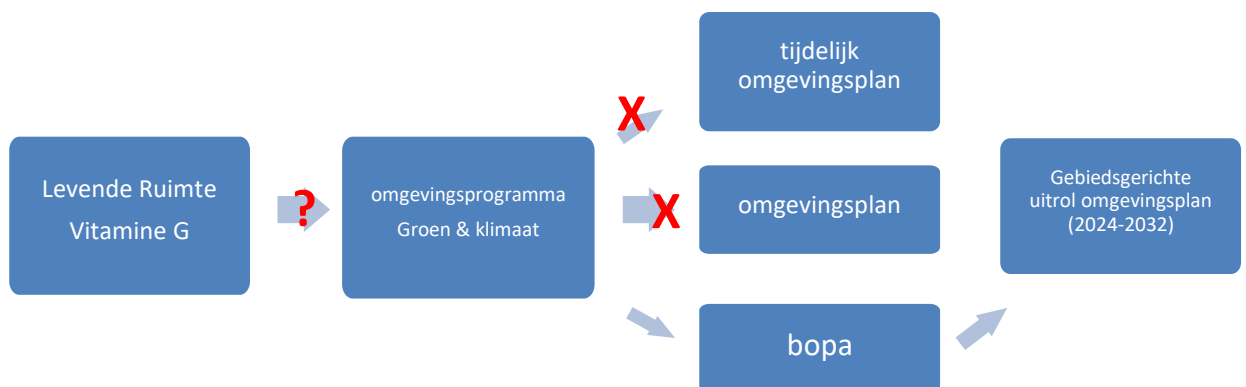
Ter illustratie: proces voor Meerstad

Voor het Stationsgebied, Hoendiep-Zuid / Suikerzijde, De Held III, Haren-noord (Esserberg), Zernike, Paddepoel en een aantal kleinere gebiedsontwikkelingen verkennen we de werkwijze om te komen tot een gebiedsgericht omgevingsprogramma. Hierbij gaan we na welke kaders u al heeft gesteld in Levende

Volgvel 7

Ruimte en gaan we met u het gesprek aan over uw kaderstellende rol bij deze ontwikkelingen.

Voor het groen- en klimaatbeleid wordt momenteel een thematisch omgevingsprogramma voorbereid. De basis is het door uw raad vastgestelde Groenplan Vitamine G. In het omgevingsprogramma onderzoeken we hoe we groen- en klimaatnormen als uitvoering van het Groenplan kunnen vormgeven. We kijken ook hoe we de GES (Groninger ecologische structuur) hierin een plek kunnen geven. Daarmee moet dit beleid betrokken worden bij toekomstige bopa's. De verwerking ervan naar omgevingsplanregels wordt opgepakt bij de gebiedsgerichte uitrol.



Ter illustratie: proces voor uitwerking klimaatbeleid

Bij uitwerking van deze omgevingsprogramma's onderzoeken we nadrukkelijk welke onderdelen van beleid opgenomen moeten worden in de omgevingsvisie en daarmee door uw raad vastgesteld moet worden. Gelijktijdig onderzoeken we welke onderdelen het college op basis van het huidige beleid kan uitwerken. We merken op dat we in een overgangsfase zitten. U stelt binnenkort een aantal stukken vast die soms wel, maar soms niet helemaal in deze werkwijze passen. Zo besluit uw raad over een gebiedsvisie DCP-locatie omdat deze nog onder de oude Wro is gestart. Wij informeren u op een later moment nog over de stand van zaken met betrekking tot de gebiedsgerichte opbouw omgevingsplan.

Conclusie: gevolgen voor de raad en hoe verder?

De Omgevingswet vraagt om een heroriëntering van zowel de rol van de raad als die van het college in het omgevingsrecht. De raad stelt de hoofdlijnen van beleid vast en de juridische doorwerking in het omgevingsplan. Daarbinnen werkt het college dit beleid uit via omgevingsprogramma's en door het verlenen van bopa's. De raad kan advies geven bij bopa's en kan ook de uitwerking van delen van het omgevingsplan delegeren aan het college.

In de overgangsfase, waarin omgevingsvisie en omgevingsplan nog in ontwikkeling zijn, zullen wij vaker met u in overleg gaan over de inzet van de instrumenten waarvoor het college bevoegd gezag is. Zeker als het gaat om bijvoorbeeld gebiedsontwikkelingen die we uitwerken met omgevingsprogramma's en bopa's zullen we mandaat vragen voordat we deze verder uitwerken. In welke vorm bepalen we

Volgvel 8

samen. Bijvoorbeeld in de klankbordgroep Omgevingswet van de raad. Deze komt eens per maand bijeen.

Wij vertrouwen erop dat wij u hiermee voldoende hebben geïnformeerd.

Met vriendelijke groet,
burgemeester en wethouders van Groningen,

burgemeester,
Koen Schuiling

secretaris,
Christien Bronda

Deze brief is elektronisch aangemaakt en daarom niet ondertekend.