Omgevingswet

Vitale democratie Asten 2030

Gemeente Asten

Plan van Aanpak Omgevingsplan

gemeente Asten



Plan van Aanpak Omgevingsplan
gemeente Asten

Datum: 19 januari 2021
Versie: 5
Status: definitief

Inhoudsopgave

1. Inleiding..... 4
1.1. Aanleiding..... 4
1.2. Tijdelijk omgevingsplan..... 4
1.3. Opgave 5
1.4. Doel..... 5

2. Kaders en uitgangspunten..... 6
2.1. We kiezen voor een gebiedsgerichte aanpak..... 6
2.2. We bouwen voort op wat we al hebben..... 6
2.3. Beperkte vertaling “ja, mits-houding” 7
2.4. We gebruiken het casco omgevingsplan als basis..... 7
2.5. We verbouwen met de winkel open..... 8
2.6. We sluiten aan op de omgevingsvisie en toekomstagenda 8

3. Wat gaan we doen?..... 9
3.1. Periode vóór 2022 9
3.1.1. Consolideren en repareren bestemmingsplannen..... 9
3.1.2. Vastleggen adviesrol gemeenteraad 9
3.1.3. Nemen delegatiebesluit..... 10
3.1.4. Uitwerken handreiking omgevingsdialoog en aanwijzen participatiegevallen.. 11
3.1.5. Aanschaffen publicatiesoftware..... 11
3.1.6. Inventariseren sectoraal beleid en bruidsschat 12
3.1.7. Aanbesteden opstellen omgevingsplan..... 13
3.2. Periode ná 2022..... 13
3.2.1. Algemeen 13
3.2.2. Opstellen pilot omgevingsplan eerste deelgebied 13
3.2.3. Afwegen beleidsruimte..... 14
3.2.4. Faciliteren nieuwe initiatieven 15

4. Organisatie en planning 16
4.1. Kernteam omgevingsplan..... 16
4.2. Financiën 16
4.3. Communicatie en participatie 16
4.3.1. College en gemeenteraad 17
4.3.2. Inwoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties 17
4.3.3. Ketenpartners..... 17
4.4. Planning..... 18

1. Inleiding

1.1. Aanleiding

Op 1 januari 2022 treedt de Omgevingswet in werking. De invoering van de Omgevingswet is een complexe opgave. Om deze opgave in goede banen te leiden heeft de gemeenteraad in 2019 de programmaopdracht 'Transitie Omgevingswet' vastgesteld. Het opstellen van een gebiedsdekkend en integraal omgevingsplan is daarvan een belangrijk onderdeel.

Het omgevingsplan is één van de zes kerninstrumenten onder de Omgevingswet. Het omgevingsplan vervangt al onze bestemmings- en wijzigingsplannen en verschillende gemeentelijke verordeningen, zoals de erfgoedverordening en delen van de APV. In het omgevingsplan komen alle gemeentelijke regels te staan die te maken hebben met de fysieke leefomgeving. Het omgevingsplan krijgt hiermee een bredere reikwijdte dan het bestemmingsplan, dat alleen ruimtelijke regels bevat.



Figuur 1: Verschil bestemmings- en omgevingsplan.

1.2. Tijdelijk omgevingsplan

Vanaf 1 januari 2022 beschikt iedere gemeente van rechtswege over een tijdelijk omgevingsplan. Dat is nog geen volwaardig omgevingsplan dat aan alle wettelijke eisen voldoet. Het tijdelijk omgevingsplan bestaat uit de volgende onderdelen:

- al onze bestemmingsplannen, wijzigingsplannen en beheersverordeningen;
- regels die van het Rijk naar de gemeente verhuizen (de bruidsschat); en
- regels uit de gemeentelijke verordeningen over erfgoed, geur en afvoer van regen- en grondwater.

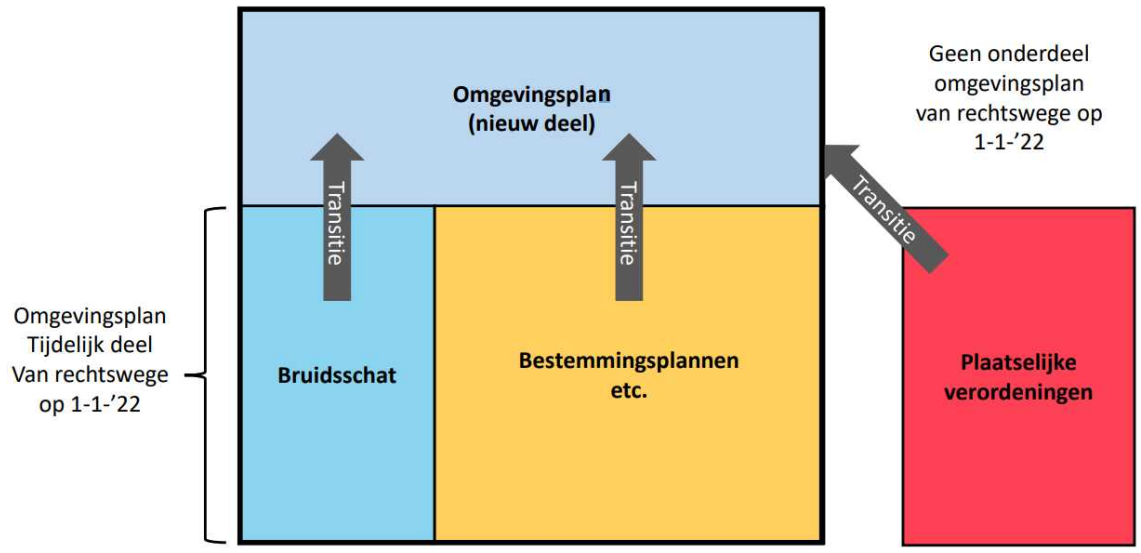
Daarnaast zijn er regels voor de fysieke leefomgeving die nu nog in andere gemeentelijke verordeningen zitten, zoals de APV. Deze blijven los naast het tijdelijk omgevingsplan bestaan, totdat we ze in ons volwaardige omgevingsplan opnemen (zie hieronder).

1.3. Opgave

We hebben tot 1 januari 2030 de tijd om het tijdelijke omgevingsplan om te zetten in een volwaardig omgevingsplan. Concreet staan we voor de opgave om de regels uit het tijdelijk omgevingsplan:

- (inhoudelijk) te actualiseren;
- beter op elkaar af te stemmen;
- aan te vullen met de regels uit onze plaatselijke verordeningen;
- te laten voldoen aan die eisen op het gebied van digitalisering; en
- aan te laten sluiten op de omgevingsvisie.

Overkoepelende opgave is om te bekijken hoe we onze regels “eenvoudig beter” kunnen maken, bijvoorbeeld door regels anders te formuleren of zelfs te schrappen. Uiteraard blijft tijdens de transitiefase “de winkel gewoon open”. In dit plan van aanpak beschrijven we welke stappen we gaan zetten om tot een volwaardige omgevingsplan voor de gemeente Asten te komen. Daarbij bouwen we voort op de keuzes die we eerder hebben gemaakt in de strategische notitie Ruimtelijke Dienstverlening en Omgevingswet. In dit plan van aanpak maken we onderscheid tussen de periode vóór en de periode na de inwerkingtreding van de Omgevingswet.



Figuur 2: Visualisatie van tijdelijk naar volwaardig omgevingsplan.

1.4. Doel

Doel van dit plan van aanpak is om te komen tot een volwaardig omgevingsplan voor het gehele grondgebied van de gemeente Asten binnen de hiervoor gestelde wettelijke termijn.

2. Kaders en uitgangspunten

In dit hoofdstuk gaan we in op de uitgangspunten voor het traject om tot een omgevingsplan voor de gemeente Asten te komen. De uitgangspunten in dit hoofdstuk sluiten aan op de programmaopdracht Transitie Omgevingswet, die in 2019 door de gemeenteraad werd vastgesteld. We borduren daarnaast voort op de uitgangspunten uit de strategische notitie Ruimtelijke Dienstverlening en Omgevingswet, de in voorbereiding zijnde Omgevingsvisie en de Toekomstagenda Asten 2030.

2.1. We kiezen voor een gebiedsgerichte aanpak

Iedere gemeente stelt één omgevingsplan op voor haar hele grondgebied. Het is bijna onmogelijk om in één keer tot zo'n integraal plan te komen. De VNG adviseert daarom het omgevingsplan stap voor stap op te bouwen. Dit kan op twee manieren:

- Themagericht: Bij een themagerichte aanpak kies je ervoor om (de regels) uit het Omgevingsplan steeds aan te vullen met een nieuw thema. Je begint bijvoorbeeld met de regels voor parkeren, om daar vervolgens de regels voor evenementen aan toe te voegen. Zolang er voor een bepaald thema geen (nieuwe) regels in het volwaardig omgevingsplan zijn opgenomen, blijven de regels uit het tijdelijke omgevingsplan van kracht.
- Gebiedsgericht: Bij deze aanpak kies je ervoor om voor een bepaald deelgebied een volwaardig omgevingsplan op te stellen. Je begint bijvoorbeeld met een omgevingsplan voor het centrum en voegt hier vervolgens de bedrijventerreinen en komgebieden aan toe. Je bouwt het omgevingsplan als het ware per samenhangend deelgebied op.

De gemeente Asten kiest in beginsel voor een gebiedsgerichte aanpak. Op deze manier kunnen we ons omgevingsplan beter laten aansluiten op de specifieke kenmerken, kwaliteiten en opgaven van de verschillende deelgebieden. Voordeel is bovendien dat je ziet hoe de diverse sectorale beleidsregels op locatieniveau samenkomen. Dit helpt ons bij het harmoniseren van onze regels en het voorkomen van tegenstrijdigheden.

Op dit moment heeft ieder deelgebied zijn eigen bestemmingsplan (buitengebied, bedrijventerreinen, centrum, woongebieden). Voorstel is om deze deelgebieden als uitgangspunt te gebruiken bij het opbouwen van ons omgevingsplan.

2.2. We bouwen voort op wat we al hebben

De invoering van de Omgevingswet – en het opstellen van het omgevingsplan in het bijzonder – biedt een unieke kans om de regels voor de fysieke leefomgeving op te schonen en eenvoudiger te maken. Bovendien willen we meer ruimte bieden aan onze inwoners om zélf met initiatieven te komen.

De gemeente Asten begint echter niet bij nul. Ook nu al is de gedachte: “loslaten waar mogelijk en sturen waar nodig.” Gelden er voor een bepaald onderwerp strikte normen? Dan is dat veelal een bewuste keuze. Een goed voorbeeld hiervan zijn de strenge geurnormen die we hanteren rondom de kernen. Ook zijn er plekken waar we juist veel ruimte en flexibiliteit bieden. Zo is het in het centrum van Asten eenvoudig om winkelpanden een andere functie te geven. Bij het opstellen van ons omgevingsplan willen we voortbouwen op hetgeen we al hebben. Bedoeling is om de systematiek uit huidige bestemmingsplannen, met de mogelijkheden die daarin zijn opgenomen en de sturing op bepaalde onderdelen, zo veel mogelijk te behouden. Hiermee sluiten we aan bij de ambitie die de raad heeft vastgelegd in de Programmaopdracht Transitie Omgevingswet en de strategisch notitie Ruimtelijke Dienstverlening en Omgevingswet.

2.3. Beperkte vertaling “ja, mits-houding”

De Omgevingswet beoogt een cultuuromslag teweeg te brengen. Gemeenten ontvangen initiatieven nu nog te vaak met een afwachtende “nee, tenzij”. Dat zou moeten veranderen in een welwillende “ja, mits”.

De gemeente Asten heeft de verschuiving van “nee, tenzij” naar “ja, mits” al een aantal jaren geleden in gang gezet met een nieuw bedrijfsplan. De nieuwe manier van werken maakt bovendien onderdeel uit van het programma Vitale Democratie Asten. We proberen onze inwoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties uit te dagen om zelf met initiatieven te komen. Deze toetsen we onder andere aan de doelen uit de Toekomstagenda en de omgevingsvisie. Ondanks onze positieve grondhouding dienen initiatieven natuurlijk wel aan bepaalde voorwaarden te voldoen. Met die voorwaarden borgen we de kwaliteit van de leefomgeving en het woongenot van onze inwoners. De Astense aanpak sluit naadloos aan op het motto van de Omgevingswet: "Ruimte voor ontwikkeling, waarborgen voor kwaliteit.”

De gemeente Asten kiest ervoor om het “ja, mits-principe” slechts in beperkte mate te vertalen naar de regels van het omgevingsplan. Net als bij een bestemmingsplan is het doel van een omgevingsplan allereerst om vast te leggen welke functies en activiteiten er op een bepaalde plek zijn toegestaan. Willen we in het omgevingsplan ruimte bieden voor nieuwe initiatieven? Dan moet het mogelijk zijn om hier heldere voorwaarden aan te verbinden. Vooral voor grote ontwikkelingen geldt dat het, vanwege hun impact op de fysieke leefomgeving, vaak niet wenselijk is om op voorhand al ruimte te bieden. In die gevallen is het naar onze mening noodzakelijk om een nadere afweging te maken. Op deze manier voorkomen we dat het “ja, mits-principe” ten koste gaat van de omgevingskwaliteit.

2.4. We gebruiken het casco omgevingsplan als basis

De VNG heeft een casco omgevingsplan ontwikkeld (**www.vng.nl/publicaties/het-casco-voor-het-omgevingsplan**). Het casco is een voorbeeldstructuur voor de juridische regels van het omgevingsplan. Het document illustreert de verschillende type regels die een omgevingsplan kan bevatten en op welke plaats deze terecht kunnen komen. Met de Peelgemeenten is (ambtelijk) afgesproken om het casco omgevingsplan van de VNG zoveel mogelijk als basis te gebruiken. Op deze manier proberen we te komen tot een uniforme opbouw van de omgevingsplannen in onze regio. Dit maakt het voor onze ketenpartners, zoals de

Veiligheidsregio Brabant Zuidoost, de Omgevingsdienst Zuidoost Brabant en het Waterschap Aa en Maas, eenvoudiger om met de verschillende omgevingsplannen te werken.

2.5. We verbouwen met de winkel open

De transitie naar een volwaardig omgevingsplan is een omvangrijke opgave die de nodige jaren in beslag gaat nemen. Tijdens deze transitie “blijft de winkel gewoon open”. Komt een ondernemer of inwoner met een initiatief dat niet in het (tijdelijk) omgevingsplan past? Dan verlenen wij hier bij voorkeur medewerking aan door middel van een omgevingsvergunning voor een zogenaamde buitenplanse omgevingsplanactiviteit (OPA). De systematiek van verzamelplannen komt hiermee te vervallen. Het valt echter niet uit te sluiten dat sommige initiatieven niet met een omgevingsvergunning te regelen zijn, bijvoorbeeld wanneer flexibiliteit gewenst is. In dat geval is het nodig om voor het desbetreffende deelgebied een wijziging van het omgevingsplan in procedure te brengen. Vanwege de beperkte kennis in huis zullen we hier in de beginjaren een stedenbouwkundig bureau voor in de arm moeten nemen.

2.6. We sluiten aan op de omgevingsvisie en toekomstagenda

In de omgevingsvisie leggen we onze ambities voor de fysieke leefomgeving vast. Daarbij borduren we voort op de doelen uit onze Toekomstagenda. Het proces om tot een omgevingsvisie voor Asten te komen is bijna afgerond. Bedoeling is dat de gemeenteraad de omgevingsvisie in de loop van 2021 vaststelt.

De juridische vertaling van de omgevingsvisie vindt plaats in het omgevingsplan. Het is van belang dat er samenhang bestaat tussen de ambities en doelen uit de omgevingsvisie en de diverse regelingen in het omgevingsplan. Het omgevingsplan dient bovendien aan te sluiten op de gebiedsindeling, thema’s en begrippen die in de visie gehanteerd worden. Het omgevingsplan is vooral gericht op het vastleggen van de bestaande situatie en het beschermen van de in de omgevingsvisie benoemde kernkwaliteiten. Het omgevingsplan zal tot op zekere hoogte ook ruimte bieden voor nieuwe ontwikkelingen. Uitgangspunt daarbij is dat deze ontwikkelingen aansluiten op de doelen uit de omgevingsvisie en niet ten koste mogen gaan van de omgevingskwaliteit.

3. Wat gaan we doen?

Vanaf 1 januari 2022 beschikt iedere gemeente van rechtswege over een tijdelijk omgevingsplan. Dat is nog geen volwaardig omgevingsplan dat aan alle wettelijke eisen voldoet. We hebben tot 1 januari 2030 de tijd om het tijdelijke omgevingsplan om te zetten in een volwaardig omgevingsplan. De transitie naar een volwaardig omgevingsplan is een complexe opgave. In dit hoofdstuk beschrijven we welke stappen we de komende periode gaan ondernemen. Een deel van deze stappen komt voort uit de strategische notitie Ruimtelijke Dienstverlening en Omgevingswet. Het gaat dan bijvoorbeeld om het consolideren van onze bestemmingsplannen en het voorbereiden en nemen van een delegatiebesluit.

3.1. Periode vóór 2022

3.1.1. Consolideren en repareren bestemmingsplannen

Op 1 januari 2022 gaan al onze bestaande bestemmingsplannen, wijzigingsplannen, inpassingplannen en beheersverordeningen op in het tijdelijke omgevingsplan. Totdat de gemeenteraad voor een bepaald gebied een volwaardig omgevingsplan heeft vastgesteld, worden aanvragen getoetst aan het tijdelijk omgevingsplan.

De planvoorraad van de gemeente Asten is goed op orde. Vrijwel alle bestemmingsplannen zijn digitaal raadpleegbaar, onze bestemmingsplannen zijn grotendeels uniform en op ruimtelijke plannen staat relatief weinig overbodige en verouderde informatie. Wel is het zo dat er op de meeste plekken in onze gemeente meerdere plannen gelden. Dit komt doordat we de afgelopen jaren de nodige wijzigings-, verzamel- en parapluplannen hebben vastgesteld. Gevolg hiervan is dat het voor onze inwoners én eigen medewerkers niet altijd duidelijk is welke regels er op een bepaalde plek gelden.

Op dit moment zijn we bezig met twee “consolidatieplannen”; één voor het buitengebied en één voor de komgebieden. Hierin voegen we de verschillende plannen die we de afgelopen jaren hebben vastgesteld zo veel mogelijk samen. Dit is extra belangrijk nu we ervoor kiezen om ons omgevingsplan gebiedsgericht te gaan opbouwen. Voor sommige deelgebieden zal het tijdelijk omgevingsplan (waar de consolidatieplannen onderdeel van gaan uitmaken) nog lange tijd van toepassing blijven.

3.1.2. Vastleggen adviesrol gemeenteraad

Het vaststellen van het omgevingsplan is de bevoegdheid van de gemeenteraad. Het college van B&W is en blijft bevoegd gezag voor het afgeven van omgevingsvergunningen en toetst aanvragen voor initiatieven en ruimtelijke ontwikkelingen aan het omgevingsplan. Het college heeft daarbij de mogelijkheid om van het omgevingsplan af te wijken. Dit kan zij doen door een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (OPA) te verlenen. De gemeenteraad heeft in dat geval een adviesrol. Deze adviesrol is vastgelegd in de Invoeringswet en het Invoeringsbesluit.

De gemeenteraad moet - vóórdat de Omgevingswet in 2022 in werking treedt - een besluit nemen over de gevallen waarin zij advies wil uitbrengen over buitenplanse

omgevingsplanactiviteiten (artikel 16.15a Omgevingswet). Te denken valt aan omgevingsvergunningaanvragen voor:

- het bouwen van meerdere woningen binnen de bebouwde kom;
- het vestigen van niet-agrarisch bedrijven in het buitengebied; of
- het realiseren van windmolenparken en zonneweides.

Bij het aanwijzen van de zogenaamde “adviesrechtgevallen” moeten we rekening houden met het feit dat ook voor buitenplanse omgevingsplanactiviteiten de reguliere procedure gaat gelden. Dit betekent dat we in principe binnen acht weken op een aanvraag moeten besluiten. Bovendien moeten we niet vergeten dat de Omgevingswet tot doel heeft om de besluitvorming over ruimtelijke ontwikkelingen sneller en overzichtelijker te laten verlopen.

Ons voorstel is om zo veel mogelijk aansluiting te zoeken bij de huidige systematiek. Dit betekent dat de raad niet om advies wordt gevraagd voor kleinere afwijkingen, zoals het toestaan van een hogere bouwhoogte voor een bijgebouw of het bouwen van een woning op kortere afstand van de perceelsgrens. In de huidige situatie is het college ook al bevoegd om dergelijke afwijkingen zelfstandig af te handelen. Bijvoorbeeld omdat hiervoor een binnenplanse afwijkingsbevoegdheid is opgenomen in het bestemmingsplan of omdat ze onder de reikwijdte van de “kruimelgevallenlijst” vallen. Insteek is om grote afwijkingen van het omgevingsplan, zoals voor de bouw van meerdere woningen, altijd ter advisering aan de gemeenteraad voor te leggen. Er verandert in dat geval niet zoveel aan de huidige praktijk, waarin voor grotere ontwikkelingen doorgaans een bestemmingsplanprocedure wordt doorlopen.

3.1.3. Nemen delegatiebesluit

De gemeenteraad is bevoegd tot het vaststellen van een omgevingsplan. Artikel 2.8 van de Omgevingswet bepaalt dat de gemeenteraad de bevoegdheid tot het vaststellen van delen van het plan kan delegeren aan het college. Zo’n delegatiebesluit vormt een zelfstandig besluit dat geen onderdeel uitmaakt van het omgevingsplan. Het nemen van een delegatiebesluit is onder de huidige wetgeving niet mogelijk. Wel kan de raad een wijzigingsbevoegdheid in het bestemmingsplan opnemen. Het college krijgt dan de bevoegdheid om het bestemmingsplan (onder voorwaarden) te wijzigen. Een delegatiebesluit is hier enigszins mee te vergelijken. Voor wat de inhoud van het delegatiebesluit denken wij in ieder geval aan de volgende zaken:

- Past een ontwikkeling niet in het omgevingsplan? Dan kunnen we in veel gevallen toch medewerking verlenen door middel van een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit. De Omgevingswet bepaalt dat we deze vergunningen binnen vijf jaar in het omgevingsplan moeten verwerken. Dit is in principe een administratieve handeling die zich goed leent voor delegatie.
- Zowel de gemeenteraad als het college stellen regelmatig beleidsregels vast. Regels die betrekking hebben op fysieke leefomgeving kunnen ook in het omgevingsplan worden opgenomen. Ook hiervoor moet het omgevingsplan worden aangepast. Een dergelijke aanpassing is aan te merken als uitvoering en daarmee ligt delegatie aan het college voor de hand.

- In de huidige bestemmingsplannen zijn verschillende wijzigingsbevoegdheden opgenomen. Bijvoorbeeld om de bestemming van een agrarisch bedrijf relatief eenvoudig te kunnen wijzigen in een reguliere woonbestemming. De wijzigingsbevoegdheden die nu in onze bestemmingsplannen zitten worden onderdeel van het tijdelijk omgevingsplan. In de Omgevingswet is geen overgangsrecht voor de wijzigingsbevoegdheid opgenomen. Hierdoor verliezen de wijzigingsbevoegdheden in principe hun werking. Willen we ze tóch blijven toepassen? Dan dienen we hiervoor tijdig een delegatiebesluit te nemen.

Afhankelijk van keuzes die we uiteindelijk in het omgevingsplan maken, kan het wenselijk zijn om op termijn ook voor andere onderwerpen een delegatiebesluit te nemen.

3.1.4. Uitwerken handreiking omgevingsdialoog en aanwijzen participatiegevallen

Participatie is een belangrijke pijler onder de Omgevingswet. Vraagt iemand een omgevingsvergunning aan? Of verzoekt een inwoner of ondernemer om het omgevingsplan te wijzigen? Dan heeft hij of zij de verantwoordelijkheid om belanghebbenden in een vroeg stadium te informeren en te betrekken. Het betrekken van de omgeving kan de initiatiefnemer waardevolle inzichten opleveren om zijn initiatief beter te maken. Daarnaast voorkomt het vroegtijdig betrekken van de belanghebbende vaak bezwaren later in het traject.

Geen enkel initiatief is hetzelfde. Daarom is in de Omgevingswet niet vastgelegd hoe een initiatiefnemer zijn omgeving bij zijn plannen moet betrekken. De initiatiefnemer is vrij om zelf vorm aan de omgevingsdialoog te geven. We gaan een handreiking opstellen om initiatiefnemers te helpen bij het voeren van de dialoog. Hierin leggen we in een aantal concrete stappen uit hoe een initiatiefnemer een omgevingsdialoog kan organiseren. Vragen als “Wie betrek je?”, “Waar moet een goede dialoog aan voldoen? En “Wat gebeurt er met de resultaten?” zullen daarbij centraal staan.

Bij het aanvragen van een omgevingsvergunning dient een initiatiefnemer aan te geven óf en hoe hij zijn omgeving heeft betrokken. Het voeren van een dialoog (onder de Omgevingswet “participatie” genoemd) is echter niet verplicht. Een initiatiefnemer kan er dus ook voor kiezen om zijn buren niet te informeren. Uitzondering zijn omgevingsvergunningen voor zogenaamde buitenplanse omgevingsplanactiviteiten (plannen die niet direct binnen het omgevingsplan passen). Artikel 16.55 lid 7 van de Omgevingswet biedt de gemeenteraad de mogelijkheid om voor dit soort vergunningen te bepalen in welke gevallen participatie (lees: het voeren van een omgevingsdialoog) alsnog verplicht is. Ons voorstel is om gebruik te maken van deze mogelijkheid.

3.1.5. Aanschaffen publicatiesoftware

Het digitaal stelsel Omgevingswet (DSO) is het stelsel van de landelijke digitale voorziening, gecombineerd en verbonden met alle lokale digitale systemen van provincies, waterschappen en gemeenten. De ontwikkeling van dit digitale stelsel is complex. Met het landelijke programma “Aan de slag met de Omgevingswet” bouwen overheden aan de benodigde componenten die gezamenlijk het DSO vormen. We staan als gemeente zelf aan de lat om ervoor te zorgen dat we omgevingsplannen kunnen publiceren op het Omgevingsloket. Hiervoor moeten we speciale software aanschaffen, vergelijkbaar met de software die we nu in huis hebben om bestemmingsplannen op **www.ruimtelijkeplannen.nl** te publiceren.

3.1.6. Inventariseren sectoraal beleid en bruidsschat

Beleidsinventarisatie
In het omgevingsplan komen alle gemeentelijke regels te staan die te maken hebben met de fysieke leefomgeving. Het omgevingsplan krijgt hiermee een bredere reikwijdte dan het bestemmingsplan, dat alleen ruimtelijke regels bevat.

De gemeente Asten heeft meer dan 50 beleidsnota's, regels en verordeningen die iets over de fysieke leefomgeving zeggen. Voorbeelden zijn de nota parkeernormen, de welstandsnota, het inrittenbeleid en de geurverordening. Al deze sectorale beleidsstukken moeten gescreend worden op actualiteit, effectiviteit en mogelijkheden voor deregulering.

De eerste stap van de beleidsinventarisatie – het in beeld brengen van alle relevante beleidsstukken – is inmiddels afgerond. In 2021 gaan we in gesprek met de diverse beleidsmedewerkers om te bekijken hoe we hun beleid kunnen vertalen naar het omgevingsplan. Daarbij gaan we nadrukkelijk op zoek naar mogelijkheden om regels te versimpelen of zelfs in hun geheel los te laten.

Inventarisatie bruidsschat
Naast het integreren van de gemeentelijke regels op het gebied van de fysieke leefomgeving krijgen we te maken met een grootschalige decentralisatie. Ongeveer 600 regels uit het huidige Activiteitenbesluit, Bouwbesluit en het Besluit omgevingsrecht (Bor) verhuizen van het Rijk naar de gemeente. Het gaat daarbij onder andere om regels over bouwen, lozingen en milieubelastende activiteiten. Als gemeente krijgen we de ruimte om zelf een afweging te maken hoe wij deze onderwerpen willen regelen (beleidsvrijheid).

Het Rijk zorgt er met het Invoeringsbesluit voor dat de regels die naar de gemeente overgaan automatisch in het tijdelijk deel van het omgevingsplan terecht komen. Dit wordt ook wel de "bruidsschat" genoemd. Na inwerkingtreding van de Omgevingswet krijgen gemeenten de mogelijkheid om de bruidsschatregels aan te passen, te versimpelen of zelfs te schrappen. De enige beperking is dat er in het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) bepaalde eisen staan waaraan de inhoud van het omgevingsplan moet voldoen. We hebben tot 2030 de tijd om te bepalen hoe we de onderwerpen uit de bruidsschat willen regelen door ze in ons definitieve omgevingsplan op te nemen.

Afgelopen periode heeft de Omgevingsdienst Brabant Zuidoost (ODZOB) een eerste inventarisatie van de bruidsschatregels uitgevoerd. Het is lastig gebleken om op voorhand al te bepalen welke regels er versimpeld en losgelaten kunnen worden. Dit is namelijk afhankelijk van de locatiespecifieke situatie en de sturingsfilosofie die je kiest. Op dit moment wordt bekeken hoe er een vervolg aan de inventarisatie van de bruidsschatregels kan worden gegeven.

Themabijeenkomst raad
De echte keuzes over het behouden, versimpelen en loslaten van regels hoeven pas gemaakt te worden wanneer we aan de slag gaan met ons eerste omgevingsplan. Na afronding van de beleidsinventarisatie organiseren we een themabijeenkomst met de raad om hier alvast over van gedachten te wisselen.

3.1.7. Aanbesteden opstellen omgevingsplan

In 2022 willen we starten met het opstellen van een omgevingsplan voor een eerste deelgebied. We hebben te weinig kennis, kunde en ambtelijke capaciteit in huis om dit helemaal zelf te doen. Dit geldt voor zowel het proces als de inhoud. Daarom gaan we in 2021 op zoek naar een extern adviesbureau dat ons bij deze opgave kan helpen. Hiervoor zal, in samenwerking met Bizob, een inkooptraject worden doorlopen.

3.2. Periode ná 2022

3.2.1. Algemeen

Vanaf 1 januari 2022 beschikt iedere gemeente van rechtswege over een tijdelijk omgevingsplan. We hebben tot 1 januari 2030 de tijd om het tijdelijke omgevingsplan om te zetten in een volwaardig omgevingsplan. Concreet staan we voor de opgave om de regels uit het tijdelijk omgevingsplan:

- (inhoudelijk) te actualiseren;
- beter op elkaar af te stemmen;
- aan te vullen met de regels uit onze plaatselijke verordeningen;
- te laten voldoen aan die eisen op het gebied van digitalisering; en
- aan te laten sluiten op de omgevingsvisie.

Overkoepelende opgave is om te bekijken hoe we onze regels “eenvoudig beter” kunnen maken, bijvoorbeeld door regels anders te formuleren of zelfs te schrappen.

3.2.2. Opstellen pilot omgevingsplan eerste deelgebied

In 2022 starten we met het opstellen van een (pilot) omgevingsplan voor een eerste deelgebied. Later dit jaar (2021) wordt besloten welk deelgebied we als eerste oppakken. Vraag die daarbij centraal staat is of we willen starten met een gebied waar juist veel of weinig ontwikkelingen op stapel staan.

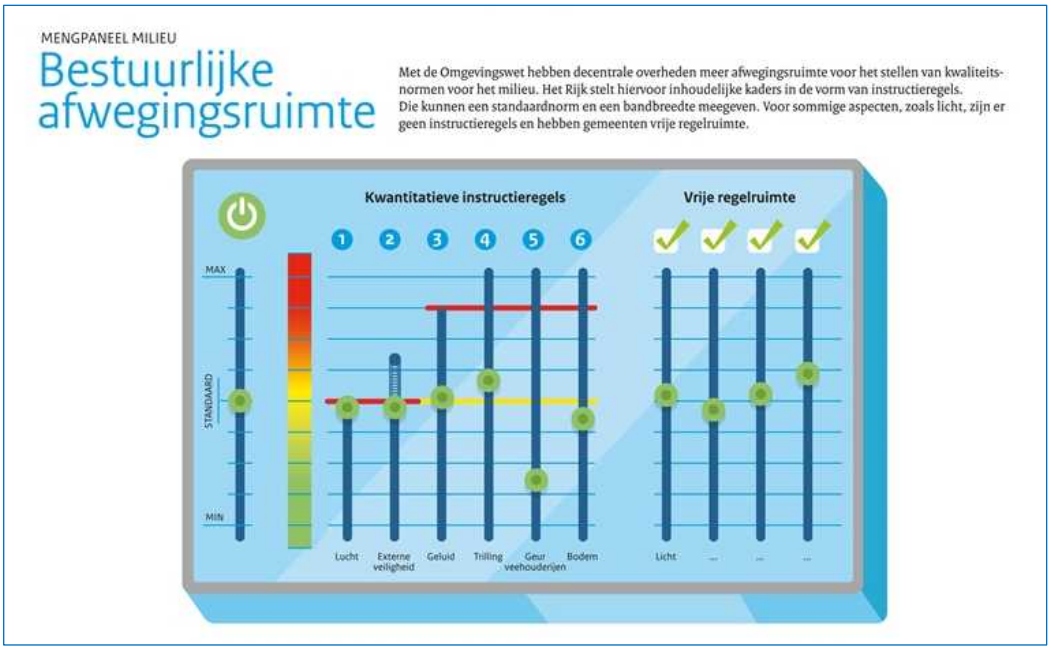
De Omgevingswet biedt veel ruimte bij de vormgeving van het omgevingsplan. Hoewel er aan verschillende randvoorwaarden moet worden voldaan, bijvoorbeeld uit het Besluit kwaliteit leefomgeving, hebben gemeenten veel ruimte om eigen keuzes te maken. Gevolg daarvan is dat nu nog onduidelijk is hoe het proces om tot een omgevingsplan te komen er precies uit komt te zien. Daarom gaan we uit van een stapsgewijs lerende aanpak, ofwel een geleidelijk veranderproces. Bij deze aanpak is sprake van een geleidelijke doorontwikkeling van de huidige regels richting het omgevingsplan. De stapsgewijs lerende aanpak heeft als voordeel dat we kunnen inspelen op de ervaringen die wij én andere gemeenten gaandeweg het proces opdoen.

In 2021 gaan we op zoek naar een externe partij die ons kan ondersteunen bij het opstellen van het omgevingsplan. We zullen hun kennis en kunde gebruiken om voorliggend plan van aanpak verder uit te diepen.

3.2.3. Afwegen beleidsruimte

In de Omgevingswet zijn landelijk geldende omgevingswaarden opgenomen waar de fysieke leefomgeving aan moet voldoen. Een gemeente krijgt straks de mogelijkheid om te schuiven met de normen voor geluid, trillingen, geur en bodem. Dit om bijvoorbeeld bedrijvigheid te faciliteren of juist om natuurontwikkeling te stimuleren. Met de normen voor lucht en externe veiligheid valt niet te schuiven. Deze normen vloeien voort uit Europese regelgeving en zijn dus niet beïnvloedbaar.

De gemeente krijgt daarnaast de mogelijkheid om eigen omgevingswaarden in het leven te roepen, bijvoorbeeld om de hoeveelheid lichthinder of geur van veehouderijen te reguleren. In het huidige beleid staan diverse beleidswaarden genoemd. Het is een keuze deze om te zetten naar omgevingswaarden. Let wel: Wanneer een omgevingswaarde wordt overschreden, zijn we verplicht stappen te ondernemen om deze alsnog te halen.



Figuur 3: Visualisatie van de bestuurlijke afwegingsruimte.

Wanneer we aan de slag gaan met ons omgevingsplan moeten we bepalen hoe we om willen gaan met de afwegingsruimte die we krijgen op het gebied van milieu. Daarnaast dienen we te bepalen wat we willen doen met de regels uit de Bruidsschat en onze eigen bestemmingsplannen en verordeningen. Vraag die daarbij centraal staat is of er mogelijkheden zijn om regels te versimpelen of zelfs te schrapen. Bij het maken van bovenstaande keuzes zijn de kenmerken van een bepaald deelgebied en de opgaven die er spelen leidend.[1]

[1] Op 16 maart 2022 zijn de gemeenteraadsverkiezingen. De inhoudelijke keuzes voor het omgevingsplan zullen worden gemaakt door de nieuwe gemeenteraad.

3.2.4. Faciliteren nieuwe initiatieven

Op dit moment werkt de gemeente Asten met verzamelplannen. Een verzamelplan is een bestemmingsplan waarin meerdere ruimtelijke ontwikkelingen worden gebundeld. In de strategische notitie Ruimtelijke Dienstverlening en Omgevingswet is voorgesteld om deze werkwijze niet voort te zetten onder de Omgevingswet. Belangrijkste reden hiervoor is dat we in de beginperiode nog niet in staat zullen zijn om zelfstandig een deel van het omgevingsplan te wijzigen. We zullen hier eerst ervaring mee moeten opdoen.

Komt een ondernemer of inwoner met een plan dat niet in het (tijdelijk) omgevingsplan past, maar willen we hier wel medewerking aan verlenen? Dan doen wij dit bij voorkeur door middel van een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit. Bij de buitenplanse omgevingsactiviteit wordt een vergunning verleend voor de aangevraagde activiteiten, waarbij met name op de ruimtelijke aspecten wordt getoetst[2]. We dienen verleende vergunningen voor buitenplanse omgevingsplanactiviteiten binnen vijf jaar in ons omgevingsplan te verwerken.

Voordeel van de nieuwe werkwijze is dat de doorlooptijd aanzienlijk korter is dan die van een bestemmingsplanprocedure. Bovendien hoeven initiatiefnemers niet te wachten op de volgende verzamelplanronde. Nadeel is dat een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit minder flexibiliteit biedt dan een verzamelplan. In het geval van een woningbouwproject is het bijvoorbeeld niet mogelijk om te spelen met het aantal wooneenheden of de situering. Een initiatiefnemer dient te bouwen conform de verleende omgevingsvergunning.

We verwachten dat we met bovenstaande aanpak het grootste deel van de initiatieven kunnen faciliteren. Het zal in sommige gevallen echter tóch nodig zijn om een wijziging van het omgevingsplan in procedure te brengen, bijvoorbeeld wanneer flexibiliteit noodzakelijk is. In dat geval zullen we een stedenbouwkundig bureau in de arm nemen om ons te ondersteunen.

[2] De procedure voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit is vergelijkbaar met de procedure voor het verlenen van een omgevingsvergunning voor een zogenaamde “grote buitenplanse afwijking” onder de huidige wet (art. 2.12 lid 1, sub a onder 3 Wabo). Een voorbeeld hiervan is de procedure die op dit moment wordt doorlopen voor Dijkstraat 52 in Asten.

4. Organisatie en planning

4.1. Kernteam omgevingsplan

Het opstellen van een omgevingsplan vraagt inzet van een groot deel van de ambtelijke organisatie. Iedereen die zich in meer of mindere mate met de fysieke leefomgeving bezighoudt, krijgt vroeg of laat met het omgevingsplan te maken. De benodigde inzet is mede afhankelijk van iemands functie en kan gedurende het proces sterk wisselen. Op het moment dat we met een bepaald deelgebied aan de slag gaan, bekijken we welke vakdisciplines er moeten aansluiten. Leidend daarbij zijn de kenmerken van een bepaald deelgebied en de opgaven die er spelen. Zo is er waarschijnlijk extra inzet van onze verkeerskundige vereist op het moment dat we met een omgevingsplan voor het centrum aan de slag gaan. Het is goed denkbaar dat niet iedereen de noodzakelijke werkzaamheden binnen de reguliere tijd kan uitvoeren. In dat geval zullen we bekijken of het mogelijk is (een deel van) de werkzaamheden uit te besteden.

Bedoeling is om te gaan werken met een kernteam. Het kernteam zal regelmatig bij elkaar komen om ideeën uit te wisselen, tussentijdse resultaten te bespreken en de voortgang te bewaken. De eerste bijeenkomst zal plaatsvinden in februari 2021. Het kernteam omgevingswet bestaat uit de volgende personen:

- Dirk van Roosmalen (milieu)
- Freyja Ricken (juridische ondersteuning)
- Liedewij Wiersma (projectleider implementatie Omgevingswet)
- Marlie Rooijakkers (ruimtelijke ordening)
- Samantha van Zanten (casemanager vergunningen)
- Stefan Olschewsky (ruimtelijke ordening)
- Sophie Rotman (toezicht- en handhaving)
- Kevin van Dooren (ruimtelijke ordening / projectleider Omgevingsplan)

4.2. Financiën

Eerder heeft de gemeenteraad een budget van € 1.000.000,- beschikbaar gesteld voor de implementatie van de Omgevingswet. Hier vallen ook de kosten voor het opstellen van een omgevingsplan onder. Op basis van het kostenmodel van de VNG zijn de kosten voor het opstellen van een omgevingsplan geraamd op € 160.000,-. Het gaat daarbij om enkel om de kosten voor het inhuren van een extern (stedenbouwkundig) bureau. De interne ambtelijke uren zijn buiten beschouwing gelaten.

4.3. Communicatie en participatie

Participatie is een belangrijke pijler onder de Omgevingswet. Bij het opstellen van een omgevingsplan dient de gemeente aan te geven hoe zij burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en andere overheden bij de voorbereiding heeft betrokken.

4.3.1. College en gemeenteraad

Behandeling plan van aanpak
Zowel het college als de commissie Ruimte behandelen het plan van aanpak in het eerste kwartaal van 2021. De commissie krijgt daarbij de mogelijkheid om wensen en bedenkingen mee te geven over (de uitvoer) van het plan van aanpak.

Uitvoering plan van aanpak
College en raad spelen een belangrijke rol bij de uitvoering van dit plan van aanpak. Zo zal de gemeenteraad een aantal belangrijke besluiten moeten nemen. In de periode vóór de inwerkingtreding van de Omgevingswet gaat het dan bijvoorbeeld om het aanwijzen van de participatie- en adviesrechtgevallen. Na de inwerkingtreding zullen er de nodige inhoudelijke keuzes moeten worden gemaakt. Zo moeten we bijvoorbeeld bepalen hoe we om willen gaan met de beleidsvrijheid die we krijgen op het gebied van geluid en bodem. Bovendien speelt de vraag in welke gevallen we ruimte zien om regels los te laten en in welke gevallen we juist willen blijven sturen. De gemeenteraad is uiteindelijk aan zet om het omgevingsplan vast te stellen.

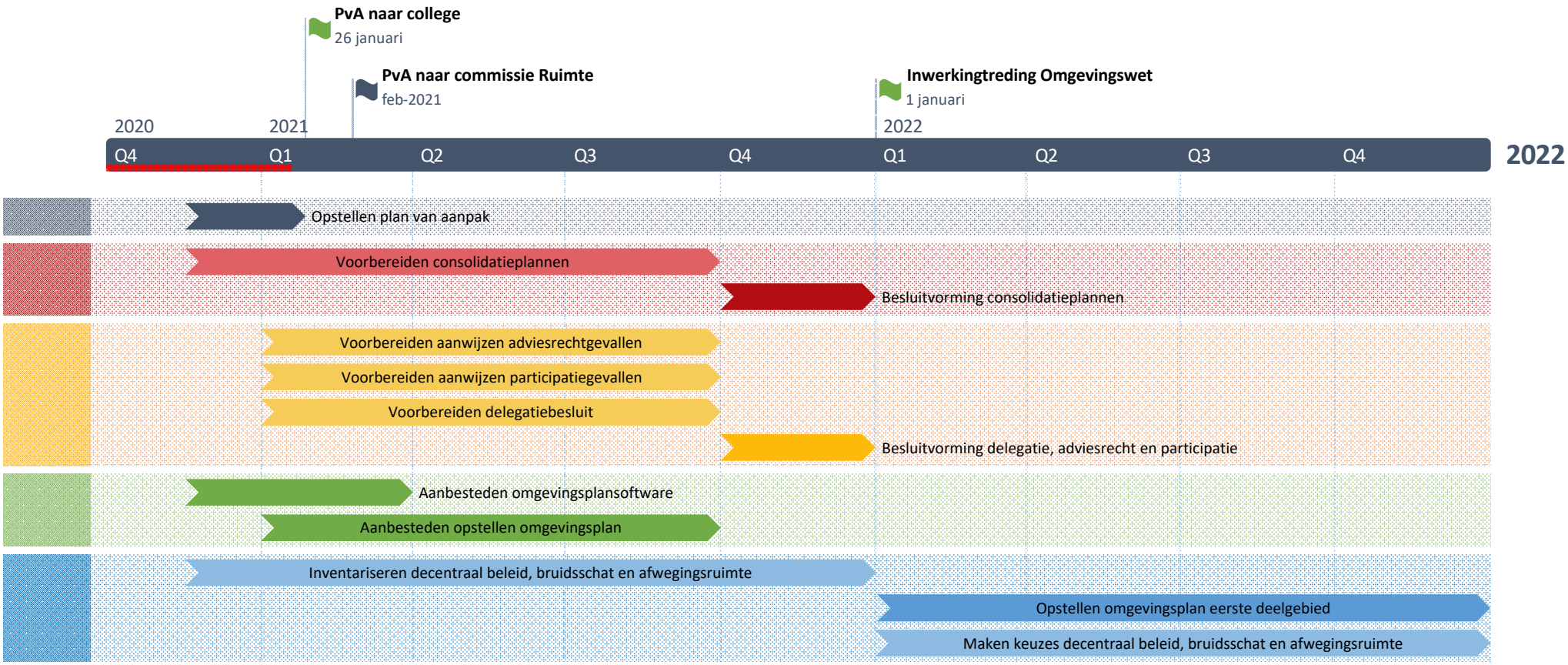
4.3.2. Inwoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties

De gemeente Asten hecht veel waarde aan participatie. We werken samen met onze inwoners, bedrijven en maatschappelijke organisaties aan een vitale, leefbare en aantrekkelijke gemeente. Dit doen we onder de vlag van het programma “Vitale democratie Asten”. We willen samen met onze inwoners en ondernemers vorm geven aan het omgevingsplan. Dit willen we doen door voor ieder deelgebied een apart participatietraject te doorlopen. Op deze manier zorgen we ervoor dat we aan tafel zitten met de mensen waar het écht om draait: de bewoners en gebruikers van de verschillende deelgebieden. Andere reden om bewust voor deze vorm van participatie te kiezen is dat de ervaring leert dat de betrokkenheid van inwoners groter is, wanneer het over hun directe leefomgeving gaat. Participatie is maatwerk en dient een centrale rol te krijgen in het proces om tot het omgevingsplan te komen. Uitgangspunt daarbij is dat we de samenleving betrekken, maar niet overvragen (bewust participeren).

4.3.3. Ketenpartners

Naast de samenleving dienen we ook onze ketenpartners in een vroeg stadium te betrekken. Sommige ketenpartners hebben al het nodige voorwerk gedaan. Zo heeft de veiligheidsregio Brabant Zuidoost – in samenwerking met de andere Brabantse veiligheidsregio’s – een leidraad voor het omgevingsplan opgesteld en is de omgevingsdienst bezig met de inventarisatie van de bruidsschatregels. Ook voor wat betreft het betrekken van onze ketenpartners streven we een gebiedsgerichte aanpak na. De mate van participatie zal afhankelijk zijn van de specifieke opgaven die in een bepaald deelgebied spelen. Zo zal de omgevingsdienst een nadrukkelijkere rol spelen wanneer we met een omgevingsplan aan de slag gaan voor onze bedrijventerreinen dan wanneer we onze bestemmingsplannen voor de woongebieden gaan omzetten.

4.4. Planning


PvA naar college
26 januari
PvA naar commissie Ruimte
feb-2021
Inwerkingtreding Omgevingswet
1 januari
2020
2021
2022
Q4
Q1
Q2
Q3
Q4
Q1
Q2
Q3
Q4
2022
Opstellen plan van aanpak
Voorbereiden consolidatieplannen
Besluitvorming consolidatieplannen
Voorbereiden aanwijzen adviesrechtgevallen
Voorbereiden aanwijzen participatiegevallen
Voorbereiden delegatiebesluit
Besluitvorming delegatie, adviesrecht en participatie
Aanbesteden omgevingsplansoftware
Aanbesteden opstellen omgevingsplan
Inventariseren decentraal beleid, bruidsschat en afwegingsruimte
Opstellen omgevingsplan eerste deelgebied
Maken keuzes decentraal beleid, bruidsschat en afwegingsruimte