Plan van aanpak Transitieperiode Omgevingsplan Beuningen

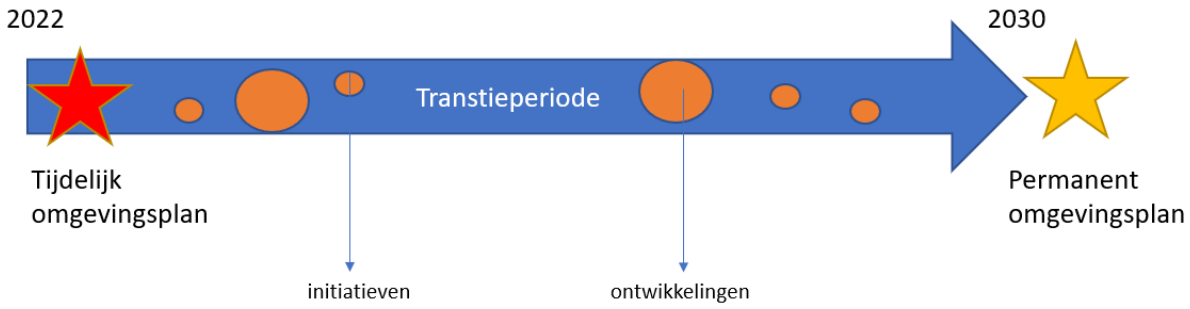
Samenvatting en beslispunten

Dit is een beknopte samenvatting met de beslispunten uit het plan van aanpak transitieperiode omgevingsplan Beuningen. Het plan van aanpak dat als bijlage is opgenomen, dient ter nadere onderbouwing en verdieping.

1. Inleiding en opgave

Op 1-7-2022 treedt de Omgevingswet in werking. Op die datum beschikken wij van rechtswege over een tijdelijk omgevingsplan (top). Tijdens de transitieperiode die tot uiterlijk 31-12-2029 duurt moeten wij het tijdelijk omgevingsplan omzetten in een permanent omgevingsplan (pop). Dit omzetten wordt verder verhuizen genoemd. Naast het opstellen van dit permanente omgevingsplan zullen er tijdens de transitieperiode initiatieven / ontwikkelingen binnenkomen waarvoor een gedeeltelijk omgevingsplan moet worden opgesteld.

Voor het opstellen van het permanente omgevingsplan hebben wij een plan van aanpak opgesteld (zie onder 2) en voor de initiatieven die gedurende de transitieperiode worden ingediend hebben wij een strategie bepaald (zie onder 3).

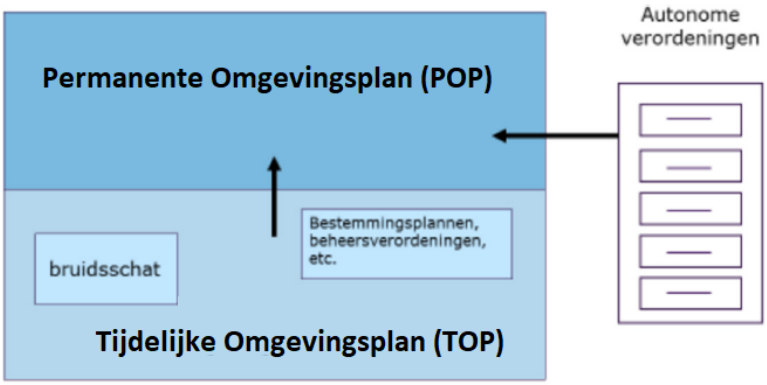


Het TOP van Beuningen

Het TOP bestaat op 1-7-2022 uit alle bestemmingsplannen/wijzigingsplannen binnen het grondgebied van de gemeente Beuningen, enkele verordeningen (Geurverordening, de verordening op de afvoer van hemelwater, Bodemkwaliteitskaart Regio Rivierenland en de Erfgoedverordening 2017 voor wat betreft de archeologiebepalingen) en de bruidsschat (voormalige rijksregels op gebied van bouwen en milieu).

Het POP van Beuningen

Het POP zal bestaan uit de regels van het TOP en regels uit gemeentelijke verordeningen voor zover die regels betrekking hebben op de fysieke leefomgeving (de ladenkast). In onderstand plaatje is dit schematisch weergegeven.



Kaders POP

De kaders voor het maken van een POP bestaan uit

- 'hogere regelgeving' zoals wettelijke kaders (met name de Omgevingswet, het Besluit kwaliteit leefomgeving en de provinciale omgevingsverordening)
- de digitale standaard voor Omgevingsplannen; de STOP/TPOD standaard (Toepassingsprofiel Omgevingsplan) en
- de beleidsuitgangspunten van de gemeente (zoals opgenomen in de omgevingsvisie).

2. Plan van aanpak permanent omgevingsplan

1. ***Tempo van de verhuizing***
   Wij kiezen voor een gefaseerde aanpak waarbij we volledig gebruik maken van de transitieperiode.

   Een gefaseerde aanpak past bij de gemeente Beuningen. Het biedt de mogelijkheid om financiële middelen en ambtelijke capaciteit te verspreiden over een grote periode zodat de opgave meer behapbaar wordt. Het nadeel van het volledig benutten van de transitieperiode versus het zo snel mogelijk opstellen van het permanente omgevingsplan is wel dat het permanente omgevingsplan langer in ontwikkeling is en de overgang van tijdelijk omgevingsplan naar permanent omgevingsplan dus langer duurt.

2. ***Prioriteit verhuizing bij bestemmingsplannen***
   Het verhuizen van de planologische regels heeft prioriteit boven het verhuizen van de overige verordeningen en de Bruidsschat.

   Na inwerkingtreding van de Omgevingswet kan het tijdelijk omgevingsplan op een bepaalde locatie alleen worden gewijzigd door het opstellen van een permanent omgevingsplan voor die locatie. Dit betekent dat we zicht moeten hebben op in ieder geval opzet, structuur en voor een deel ook de inhoud van het permanente omgevingsplan. Voor de overige verordeningen geldt dat die nog tot 31-12-2029 separaat kunnen worden aangepast. Voor de Bruidsschat geldt dat er weinig externe prikkels (initiatieven / aanvragen van burgers en bedrijven) zullen zijn om deze te wijzigen.

3. ***Raamwerk omgevingsplan***
   Wij stellen een raamwerk omgevingsplan op als vertrekpunt voor het maken van het permanente omgevingsplan en als handreiking voor initiatiefnemers.

   Een raamwerk omgevingsplan geeft een structuur aan voor het permanente omgevingsplan. Het bevat een indeling op hoofdstuk en afdelingenniveau, geeft aan waar de onderwerpen en activiteiten die een plaats moeten krijgen in het permanente omgevingsplan geregeld gaan worden en geeft ook mal een basis inhoud mee die initiatiefnemers (en hun stedenbouwkundige bureau) kunnen gebruiken bij het maken van een wijziging omgevingsplan voor een initiatief.

4. ***Aanpak verhuizing: bestemmingsplannen***
   Het verhuizen van de planologische regels pakken we gebiedsgericht aan waarbij we het onderscheid Kernen, Buitengebied en Bedrijventerreinen maken. De volgorde die we daarbij kiezen is eerst de Kernen verhuizen, daarna het Buitengebied en tot slot de Bedrijventerreinen.

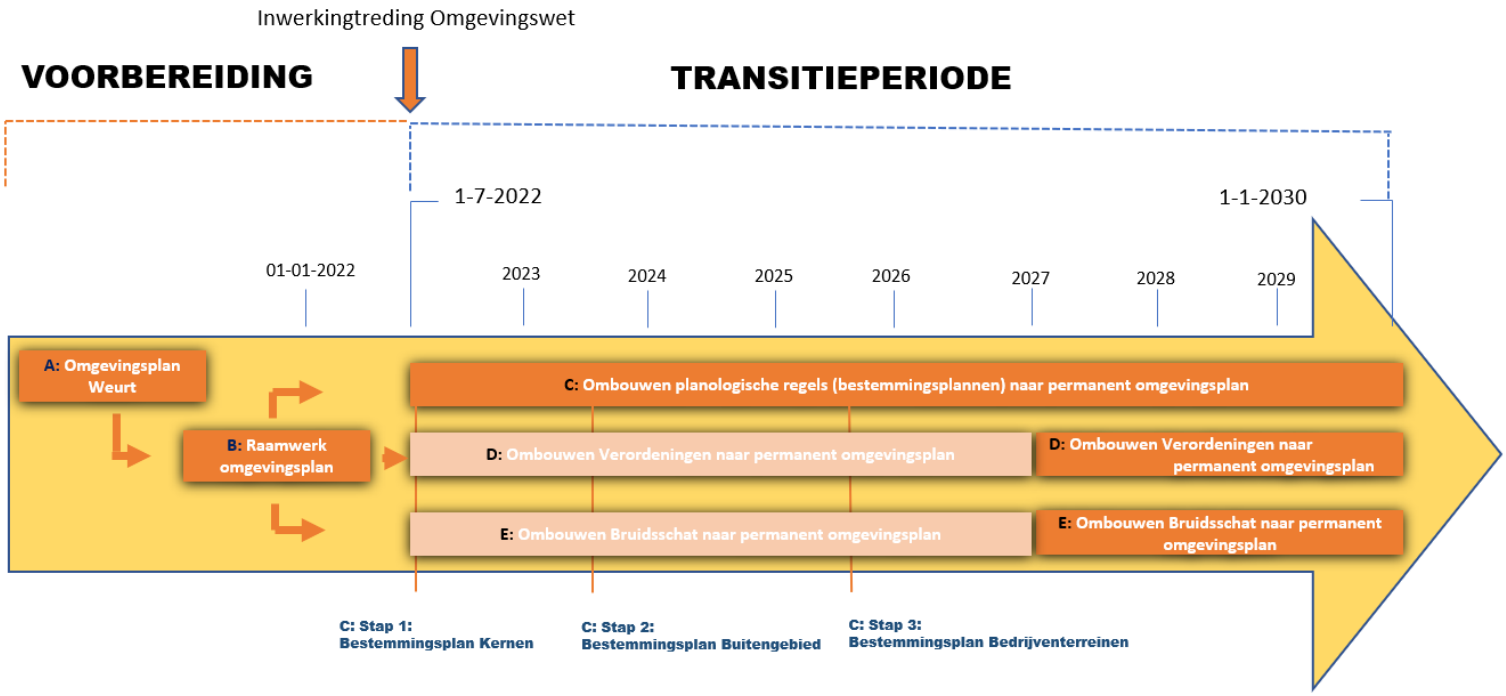
   Wij opteren voor een gebiedsgerichte aanpak die we ook hebben gehanteerd bij het actualiseren van alle bestemmingsplannen (de grote actualisatieopgave van 2008- …). De volgorde is gekozen omdat het verhuizen van de kernen vergeleken met het Buitengebied een eenvoudigere opgave is, voor het Buitengebied nieuw beleid in ontwikkeling is en het Buitengebied vanwege het aantal initiatieven meer prioriteit heeft dan de Bedrijventerreinen.

Het verhuizen van de planologische regels neemt afhankelijk van het deelgebied 1 tot 2 jaar in beslag.

5. ***Aanpak verhuizing: verordeningen en Bruidsschat***

Voor de overige verordeningen en de Bruidsschat hanteren we een thematische aanpak in twee stappen.

De eerste stap is voor de overige verordeningen dat wordt gekeken naar natuurlijke momenten. Dit wil zeggen dat wanneer een verordening (bijv. erfgoed of bomen) moet worden herzien, dit direct in het permanente omgevingsplan gebeurt. De tweede stap is dat voor zover er voor verordeningen geen natuurlijk moment is geweest de verordening per 2027 projectmatig wordt verhuisd. De eerste stap bij de Bruidsschat is dat voor zover de regels in de Bruidsschat direct samenhangen met planologische regels (bijv de ruimtelijke vergunningplicht voor bouwwerken) deze worden meegenomen met de planologische regels voor een deelgebied (zie beslispunt 3). De tweede stap voor de overige regels van de Bruidsschat is dat ze per 2027 projectmatig worden verhuisd.



Afbeelding: punten 1 tot en met 4 samengevat in een pijl

6. Aanpak verhuizing: Nota van uitgangspunten

Voorafgaand aan het verhuizen van de planologische regels, de overige verordeningen en de Bruidsschat worden nota van uitgangspunten gemaakt.

De nota van uitgangspunten worden vastgesteld door de gemeenteraad. In de nota van uitgangspunten worden per bouwsteen en per gebiedstype (voor de planologische regels) keuzes gemaakt over de wijze van regelen, het gebruik van open normen en de manier waarop beleid(sdoelen en ambities) voor een gebied of thema wordt vertaald naar het omgevingsplan.

7. Financiën

Wij ramen de kosten voor het opstellen van een Permanent Omgevingsplan voor het hele grondgebied van Beuningen in de periode 2022 tot en met 2029 op een bedrag van € 1.000.000,.- euro. Het zwaartepunt van de bestedingen zal in de periode 2022 tot 2027 liggen.

De transitieopgave om te komen tot een Permanent Omgevingsplan is te vergelijken met de opgave van de Wet ruimtelijke ordening: het actualiseren en digitaliseren van alle bestemmingsplannen. Deze 'actualisatieopgave' heeft in Beuningen gespeeld vanaf 2008 tot en met 2016 en heeft € 650.000,- euro gekost. In vergelijking met deze 'actualisatieopgave' geldt voor de transitieopgave om te komen tot een Permanent Omgevingsplan dat:

- *het instrument omgevingsplan nieuw is en kennis en ervaring met inhoud, techniek en proces moet worden opgebouwd*
- *naast de bestemmingsplannen ook de bouwstenen verordeningen en Bruidsschat moeten verhuizen naar het Permanente Omgevingsplan*
- *het opstellen van een omgevingsplan door de digitale standaarden arbeidsintensiever is dan het opstellen van een bestemmingsplan of gewone gemeentelijke verordening*
- *de Omgevingswet naast de wettelijke voorbereidingsprocedure (ter inzage legging van een ontwerp) ook een participatieplicht voor het omgevingsplan kent.*

De financiële middelen zullen voornamelijk nodig zijn voor het inhuren van externe deskundigheid en stedenbouwkundige adviesbureaus. Vanwege de omvang van de opgave, de fasering over 8 jaren en het nieuw en onbekend zijn van het instrument Omgevingsplan zal jaarlijks geëvalueerd moeten worden of de geraamde bedragen voldoende zijn om het Permanente Omgevingsplan op te stellen. Om het proces gedurende de transitieperiode van 7 jaar te kunnen begeleiden is naar schatting een ambtelijke inzet van 1,5 fte nodig in de vorm van een gemeentelijke projectleider en ondersteuning van deze projectleider.

3. Strategie initiatieven in de overgangsfase en de transitieperiode

Inleiding

Naast het opstellen van het permanente omgevingsplan voor het gehele grondgebied van de gemeente, heeft het omgevingsplan nog een tweede functie:

het omgevingsplan kan gebruikt worden om juridisch-planologische toestemming voor initiatieven te verlenen.

Deze functie van het omgevingsplan is hetzelfde als de functie van het (postzegel)bestemmingsplan onder het huidige recht. Het gaat dan heel concreet om een wijziging van het permanente omgevingsplan om een initiatief mogelijk te maken.

Een alternatief voor het wijzigen van het omgevingsplan

Voor het verlenen van toestemming voor een initiatief dat afwijkt van het geldende bestemmingsplan (vanaf 1-7-2022 het tijdelijke omgevingsplan geheten) kan naast het instrument wijzigen van het omgevingsplan ook gebruik worden gemaakt van het instrument omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit.

Deze omgevingsvergunning is een volwaardig alternatief voor het wijzigen van het omgevingsplan.

Het juridische karakter van de omgevingsvergunning is wel anders in die zin dat de omgevingsvergunning alleen verleend kan worden voor een concreet initiatief (er is een bouwplan nodig). Dit betekent dat de omgevingsvergunning in tegenstelling tot de wijziging van het omgevingsplan niet flexibel kan zijn. Verder kan een omgevingsvergunning ook niet leiden tot een aanpassing van de regels in een omgevingsplan[1].

In onderstaande tabel zijn de verschillen weergegeven:

	(wijziging) omgevingsplan	Omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit
Reikwijdte	Initiatieven / ontwikkelingen die afwijken van het geldende bestemmingsplan (tijdelijk omgevingsplan)	Idem dito, maar alleen voor concrete initiatieven (aanvraag moet tot op bouwplanniveau zijn uitgewerkt).
Juridisch karakter	Algemene regel: Wijzigt de regels van het geldende omgevingsplan (ook globale / flexibele regeling mogelijk)	Beschikking: Maakt het aangevraagde initiatief mogelijk in afwijking van het geldende omgevingsplan (globale en flexibele regeling niet mogelijk). Wijzigt de regels van het geldende omgevingsplan niet. Een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit moet binnen 5 jaar verwerkt worden in het omgevingsplan (deze termijn begint in 2030 te lopen).

[1] Er wordt met een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit in afwijking van het geldende bestemmingsplan (op dat6 moment het tijdelijke omgevingsplan geheten) een concreet uitgewerkt initiatief mogelijk gemaakt, het geldende bestemmingsplan (het tijdelijke omgevingsplan) wijzigt niet.

Bevoegd gezag	Gemeenteraad	B&W met indien dit door de gemeenteraad is besloten, een bindend adviesrecht voor de gemeenteraad.
Procedure	Uitgebreide procedure (26 weken)	Reguliere procedure (8 weken) *De 8 weken termijn kan met 6 weken verlengd worden.* *De uitgebreide procedure van 26 weken is van toepassing indien:* *- er een MER moet worden opgesteld* *- de aanvrager daarom verzoekt* *- bij beslissing B&W indien er aanzienlijke gevolgen en mogelijke bedenkingen zijn te verwachten*
Participatie	Participatie als motiveringsplicht: Bij kennisgeving: - hoe worden burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen (bbmb) Bij vaststelling: - hoe zijn bbmb betrokken en wat zijn de resultaten	Participatie als indieningsvereiste: - zijn bbmb bij aanvraag betrokken? - zo ja, hoe en wat zijn de resultaten? - zo nee, dan is er niet aan participatie gedaan en moet de aanvraag ook verder in behandeling worden genomen - de gemeenteraad kan bij besluit gevallen aanwijzen als participatieplichtig

De aanvrager bepaalt of hij een wijziging van het omgevingsplan aanvraagt of een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit. De gemeente kan (o.a. op basis van bovenstaande tabel) een voorkeur hebben en uitspreken. Onder het huidige recht ligt de voorkeur van de gemeente Beuningen bij een (postzegel) bestemmingsplan omdat het bestemmingsplan meer mogelijkheden tot flexibiliteit kent en de omgevingsvergunning nadat deze verleend is ook nog moet worden verwerkt in het geldende bestemmingsplan, hetgeen extra werk en een extra procedure vergt.

Het verschil met de situatie nu is dat het instrument omgevingsplan onbekend is en dat de landelijke (digitale) standaarden en daarmee ook de plansoftware nog in ontwikkeling zijn en er ook nog geen voorbeelden van omgevingsplannen bekend zijn. Het instrument omgevingsplan bevindt zich met andere woorden nog sterk in de ontwikkelingsfase. Hetgeen op landelijk niveau geldt, geldt ook op gemeentelijk niveau. De gemeente Beuningen gaat (zoals blijkt uit het plan van aanpak zoals hiervoor onder 2 beschreven) gefaseerd aan een permanent omgevingsplan voor het gehele grondgebied werken.

Initiatieven tijdens de overgangsfase

Voorafgaand aan de transitieperiode (de periode 01-07-2022 t/m 31-12-2029) komen we terecht in een overgangsfase (heden t/m/ 01-07-2022). In de overgangsfase werpt het overgangsrecht van de Omgevingswet zijn schaduw vooruit. Dit overgangsrecht zit als volgt in elkaar:

Bestemmingsplan

Indien voor inwerkingtreding van de Omgevingswet (1-7-2022) een ontwerp bestemmingsplan ter inzage wordt gelegd, kan de procedure (inclusief rechtsbescherming) volgens het nu geldende recht worden afgemaakt.

Omgevingsvergunning voor het afwijken van een bestemmingsplan

Indien voor inwerkingtreding van de Omgevingswet (1-7-2022) een aanvraag om omgevingsvergunning is ingediend, kan de procedure (inclusief rechtsbescherming) volgens het nu geldende recht worden afgemaakt.

Gelet op de huidige praktijk binnen de gemeente Beuningen is het noodzakelijk dat om een ontwerpbestemmingsplan voor 1-7-2022 als ontwerp ter inzage te kunnen leggen, er uiterlijk op 1-1-2022 een definitief concept ontwerpbestemmingsplan bij de gemeente is ingediend. Initiatieven die deze deadline niet halen, moeten of een aanvraag om omgevingsvergunning voor het afwijken van een bestemmingsplan indienen of een wijziging van het omgevingsplan voorbereiden. Het aanvragen van een omgevingsvergunning is zonder meer mogelijk maar het wijzigen van het omgevingsplan moet door de gemeente worden voorbereid. In dit verband wordt het raamwerk omgevingsplan Beuningen opgesteld.

Wij stellen voor dat er vanaf 1-1-2022 geen nieuwe bestemmingsplannen meer worden voorbereid.

Wij stellen voor om uit te spreken dat de gemeente Beuningen in de overgangsfase de voorkeur geeft aan het instrument omgevingsvergunning voor het afwijken van het bestemmingsplan om initiatieven mogelijk te maken.

Initiatieven tijdens de transitieperiode

Vanaf inwerkingtreding van de Omgevingswet (01-07-2022) tot en met het moment dat de gemeente de beschikking moet hebben over een permanent omgevingsplan (31-12-2029) zijnde de transitieperiode, kunnen initiatieven die afwijken van het geldende bestemmingsplan (vanaf 01-07-2022 Tijdelijk Omgevingsplan geheten) mogelijk worden gemaakt met een wijziging van het omgevingsplan of een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit.

Uit de strategie voor het ‘verhuizen’ van de planologische regels naar het permanente omgevingsplan (zie hiervoor onder 2) volgt dat de gemeente Beuningen per begin 2024 een permanent omgevingsplan voor de kernen heeft, per begin 2026 een permanent omgevingsplan voor het Buitengebied heeft en per 2027 een permanent omgevingsplan voor de Bedrijventerreinen en daarmee voor het gehele grondgebied[2].

Wij stellen voor om in aansluiting op het ritme voor het opstellen van het permanente omgevingsplan voor de deelgebieden waarvoor nog geen permanent omgevingsplan is vastgesteld, voornamelijk te werken met het instrument ‘omgevingsvergunning voor buitenplanse omgevingsplanactiviteiten’.

[2] Delen van de Bruidsschat en de verordeningen zijn dan nog niet opgenomen in het permanente omgevingsplan.