Koersdocument Omgevingsplan

Analyse en achtergrondinformatie



Gemeente Raalte

Gemeente Raalte

Inhoud

1. Inleiding 3
2. Situatie bij inwerkingtreding van de Omgevingswet 4
3. De transitieperiode: werken met het tijdelijke omgevingsplan 7
4. De transitie naar het nieuwe (deel van het) omgevingsplan 9

Gemeente Raalte

1. Inleiding

1.1 Aanleiding en doel

In 2023 of 2024 treedt naar verwachting de Omgevingswet in werking. Het centrale instrument in ons ruimtelijk beleid, het bestemmingsplan, wordt dan vervangen door het omgevingsplan. Het omgevingsplan verschilt wezenlijk van het bestemmingsplan. Bij de inwerkingtreding van de wet worden onze bestemmingsplannen automatisch (van rechtswege) omgezet in een (allesomvattend) omgevingsplan. Dit wordt het tijdelijke (deel van) het omgevingsplan genoemd. Op dat moment gaan we een transitieperiode in: we hebben tot eind 2029 de tijd om dit tijdelijke omgevingsplan in een 'echt' nieuw omgevingsplan om te zetten dat voldoet aan alle wettelijke vereisten en waarin regels uit lokale verordeningen en de zgn. bruidsschat (gedecentraliseerde rijksregels) zijn geïntegreerd.

Dit koersdocument beschrijft op hoofdlijnen de aanpak om, uiterlijk in 2029, over een gemeentedekkend nieuw omgevingsplan te beschikken. We stellen daarbij drie doelen:

1. Een goed doordachte aanpak voor de komende jaren.
2. Flexibiliteit bij tussentijdse nieuwe ontwikkelingen.
3. Dienstverlening op niveau houden in de transitieperiode.

1.2 Status van dit koersdocument

Dit koersdocument beschrijft hoe we vanaf de inwerkingtreding van de Omgevingswet toewerken naar een gemeentedekkend omgevingsplan en (in H3) hoe we in de transitieperiode werken met het tijdelijke omgevingsplan. Bestuurlijk is vooral hoofdstuk 4 van belang. Dit hoofdstuk beschrijft de aanpak om tot een nieuw omgevingsplan te komen. Het Plan van Aanpak in hoofdstuk 4 is vertaald in een schema dat ter vaststelling aan de raad wordt aangeboden. Dit koersdocument moet gezien worden als achtergronddocument bij het schematische Plan van Aanpak. Raad en college kunnen in dit document terecht voor de achterliggende analyse en achtergrondinformatie.

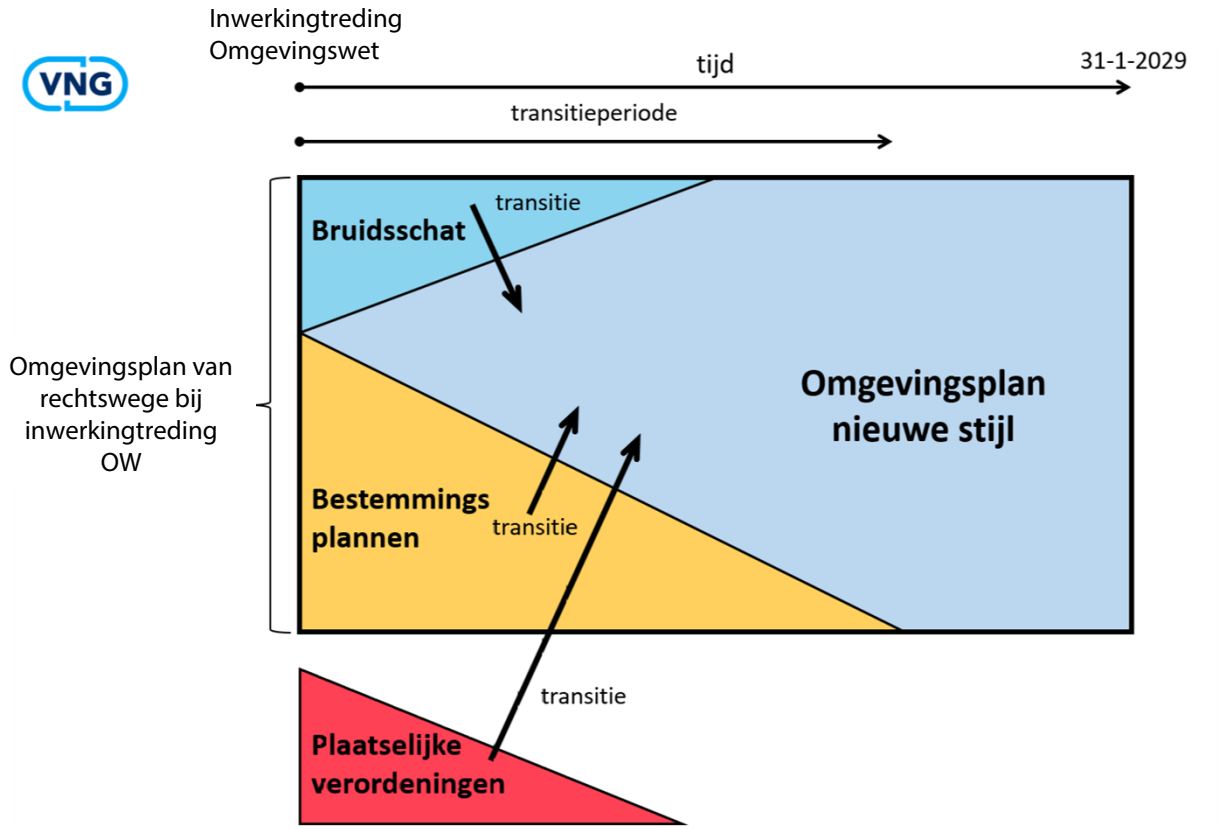
1.3 Leeswijzer

- In **hoofdstuk 2** beschrijven we de situatie bij inwerkingtreding van de Omgevingswet. Dit hoofdstuk eindigt met een conclusie wat relevant is voor onze omgevingsplanstrategie.
- In **hoofdstuk 3** gaan we in op de transitieperiode waarin we met het tijdelijke omgevingsplan werken.
- **Hoofdstuk 4** beschrijft de strategie op hoofdlijnen om de transitie naar een gemeentedekkend nieuw omgevingsplan te maken.

2. Situatie bij inwerkingtreding van de Omgevingswet

2.1 Algemeen

Bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet beschikt de gemeente direct over een omgevingsplan. Dit omgevingsplan komt van rechtswege tot stand. Dit omgevingsplan, waarover we bij de inwerkingtreding van de wet dus automatisch beschikken, noemen we hierna het 'tijdelijke deel van het omgevingsplan' of 'het tijdelijke omgevingsplan'. Zoals hierna blijkt, gaat het namelijk om een overgangssituatie. Eind 2029 moet dit tijdelijke omgevingsplan (al dan niet stapsgewijs) zijn omgezet in een nieuw 'volwaardig' omgevingsplan dat aan alle eisen van de Omgevingswet voldoet.



Figuur 2. Onderdelen van het tijdelijke omgevingsplan (VNG, bewerkt)

In bovenstaand schema is weergegeven uit welke onderdelen het tijdelijke deel van het omgevingsplan bij inwerkingtreding van de wet bestaat. De bruidsschat is het pakket Rijksregels dat wordt overgedragen aan de gemeente (decentralisatie)[1]. Deze regels[2] maken vanaf de inwerkingtreding van de wet onderdeel uit van ons tijdelijke omgevingsplan. Deze regels kunnen desgewenst geschrapt, gewijzigd of aangevuld in het nieuwe deel van het omgevingsplan worden opgenomen.

In eerste instantie blijven naast het tijdelijke omgevingsplan ook nog de plaatselijke verordeningen bestaan, die soms ook regels over de fysieke leefomgeving bevatten. Een voorbeeld hiervan is de APV, die regels over het kappen van bomen en het plaatsen van terrassen bevat.

Transitie van tijdelijk naar nieuw omgevingsplan

De opgave waar we voor staan is om geleidelijk of in één keer de overgang van het tijdelijke deel van het omgevingsplan naar het echte (nieuwe) omgevingsplan te maken. Hier hebben we tot en met 2029 de tijd voor. In

[1] Voor meer informatie, zie: Alles over de bruidsschat - Informatiepunt Leefomgeving (iplo.nl)
[2] Het gaat hier bijvoorbeeld om milieuregels voor bedrijven, die nu in het Activiteitenbesluit staan.

dat nieuwe omgevingsplan worden, naast de regels uit de bestemmingsplannen, bruidsschat etc., ook de regels over de fysieke leefomgeving uit de plaatselijke verordeningen geïntegreerd.

Een belangrijke randvoorwaarde bij deze transitie is dat de wetgever, op moment van schrijven van dit document, alleen een gebiedsgewijze transitie naar het nieuwe deel van het omgevingsplan mogelijk maakt. Bij een gewenste wijziging van **enkele regels** in het tijdelijk deel, moeten **alle regels** voor de betrokken locatie (ook de regels die op zichzelf niet gewijzigd hoeven te worden) opnieuw vastgesteld worden in het nieuwe deel van het omgevingsplan. Naar verwachting zal dit onderdeel van de wet nog worden gewijzigd. Althans: de wetgever heeft onlangs aangegeven mogelijk te willen maken met zogenaamde voorrangsregels te werken zodat het mogelijk wordt beleidswijzigingen door te voeren, zonder direct alle regels voor een locatie te hoeven vervangen.

2.2 Situatie in Raalte

Regelgeving voor de fysieke leefomgeving

Onze regelgeving m.b.t. de fysieke leefomgeving is op dit moment verdeeld over 11 grotere en ca 140 kleinere bestemmingsplannen en wijzigingsplannen, de bruidsschat en regels uit lokale verordeningen. Dit is de versnipperde situatie waar de Omgevingswet beoogt een einde aan te maken. Juridisch gezien vormen deze regels samen één tijdelijk omgevingsplan, maar in de praktijk ervaren we dat niet zo. Zo zijn regels in bestemmingsplannen niet altijd goed afgestemd op regels in de APV en verschillen bestemmingsplannen onderling, bijvoorbeeld door voortschrijdend inzicht. De bruidsschat bevat een pakket regels die nog niet op onze lokale situatie is afgestemd. Het zwaartepunt van onze regelgeving ligt in bestemmingsplannen. Deze stammen grotendeels uit de periode 2008 – 2012 en bevatten soms verouderd beleid.

Ruimtelijke ontwikkelingen en beleidswijzigingen

De wereld staat niet stil en er zullen zich ruimtelijke initiatieven voor blijven doen. Bovendien is de druk op bijvoorbeeld de woningmarkt hoog, waardoor het belangrijk is om ontwikkelingen te kunnen blijven faciliteren. Ontwikkelingen zullen soms, net als nu, vragen om een wijziging van het omgevingsplan. Dit geldt ook voor beleidswijzigingen die de raad wellicht wil doorvoeren, vooruitlopend op het 'echte' nieuwe omgevingsplan. Dit betekent dat de transitie naar het nieuwe deel van het omgevingsplan al direct na de inwerkingtreding van de wet start. Kleine wijzigingen van het omgevingsplan, bijvoorbeeld voor een nieuwe woningbouwontwikkeling, vormen immers al de eerste delen van het nieuwe omgevingsplan.

Er zijn onder de Omgevingswet twee mogelijkheden om ontwikkelingen mogelijk te maken die niet aan het omgevingsplan voldoen:

1. een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (OPA) verlenen;
2. het omgevingsplan wijzigen.

Wij schatten in dat de toepassing van de zgn. buitenplanse omgevingsplanactiviteit (OPA)[3] bij concrete kleinere (bouw)projecten de voorkeur van initiatiefnemers heeft, in plaats van het aanpassen van het omgevingsplan. De buitenplanse OPA-procedure is snel en lijkt sterk op afwijkingen/vrijstellingen van het bestemmingsplan die we uit het verleden kennen. Het omgevingsplan aanpassen is omslachtiger, duurt langer en is onbekend terrein voor initiatiefnemers en onszelf.

2.3 Conclusie

Het voorgaande levert de volgende conclusies voor onze omgevingsplanstrategie op:

1. Een groot deel van de voordelen van de Omgevingswet (o.a. één omgevingsplan waarin alle regels m.b.t. de fysieke leefomgeving geïntegreerd zijn en toegankelijk ontsloten zijn voor inwoners) wordt niet bereikt zolang we geen 'echt' nieuw omgevingsplan hebben. Dit is overigens inherent aan deze wetsontwikkeling en voor een bepaalde periode niet te voorkomen. Het is wenselijk de transitieperiode zo kort mogelijk te houden.

[3] Dit komt neer op een omgevingsvergunning waarmee wordt afgeweken van de regels in het omgevingsplan. Verschil met de huidige situatie is dat in beginsel voor de buitenplanse OPA altijd de reguliere vergunningprocedure van 8 weken geldt (ipv de uitgebreide procedure van 26 weken).

2. De transitie naar een gemeentedekkend nieuw omgevingsplan is een complexe operatie die, ook met een strakke planning, meerdere jaren in beslag zal nemen. Het omgevingsplan bevat regels die onze inwoners, ondernemers etc. direct binden. Dit vereist een zorgvuldige, doordachte aanpak.
3. Een transitieperiode van meerdere jaren betekent dat we nog een aantal jaar met het tijdelijke omgevingsplan moeten werken. Hier willen we ons goed op voorbereiden: we willen onze dienstverlening op niveau houden en gewenste ontwikkelingen kunnen blijven faciliteren.

In de volgende hoofdstukken zetten we deze drie punten om tot een strategie en aanpak:

1. Een aanpak waarmee we zorgen dat we in de transitieperiode ruimtelijke ontwikkelingen kunnen blijven faciliteren en onze dienstverlening op het gewenste niveau houden (Hoofdstuk 3).
2. Een strategie op de transitie van het tijdelijke naar het nieuwe omgevingsplan (Hoofdstuk 4).

3. De transitieperiode: werken met het tijdelijke omgevingsplan

In dit hoofdstuk beschrijven we hoe we, gedurende de overgangsperiode waarin we met het tijdelijke deel van het omgevingsplan werken, zorgen dat we ruimtelijke ontwikkelingen kunnen blijven faciliteren en onze dienstverlening op peil blijft.

3.1 Ontwikkelingen faciliteren

Een omgevingsvergunningaanvraag die op of na de inwerkingtreding van de Omgevingswet wordt ingediend, wordt aan het tijdelijke deel van het omgevingsplan getoetst. Iets soortgelijks geldt voor een activiteit waarvoor het omgevingsplan moet worden aangepast: na inwerkingtreding van de wet valt dit onder het nieuwe recht. Een plan dat daarvoor als ontwerp ter inzage wordt gelegd, valt nog onder het oude recht.

Als de activiteit, bijvoorbeeld het bouwen van een woning, omgevingsvergunningplichtig is en aan de regels van het omgevingsplan voldoet, dan is sprake van een omgevingsvergunning voor een *binnenplanse omgevingsplanactiviteit* (hierna: binnenplanse OPA). Deze activiteiten moeten of kunnen (in het geval er beoordelingsruimte is) worden vergund. Een activiteit kan ook vergunningvrij zijn.

Er zijn onder de Omgevingswet twee mogelijkheden om ontwikkelingen mogelijk te maken die niet aan het omgevingsplan voldoen:

1. een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit verlenen;
2. het omgevingsplan wijzigen.

3.1.1 Ontwikkeling faciliteren met buitenplanse omgevingsplanactiviteit

Voldoet een activiteit niet aan de regels van het omgevingsplan, dan is sprake van een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (hierna: buitenplanse OPA). In dat geval kan de omgevingsvergunning alleen worden verleend als sprake is van een 'evenwichtige toedeling van functies aan locaties', vergelijkbaar met, maar breder dan het huidige criterium 'een goede ruimtelijke ordening'. Dit vereist een brede afweging van belangen, zoals we die nu ook kennen bij afwijkingen van het bestemmingsplan.

Bij de buitenplanse OPA kan de raad via het adviesrecht (in vooraf aangewezen gevallen) bepalen of het college aan een ontwikkeling mee mag werken. Ook is het mogelijk participatie bij de buitenplanse OPA te verplichten. De raad heeft in Raalte van beide mogelijkheden gebruikgemaakt.

Bij zowel de binnenplanse als de buitenplanse OPA geldt in beginsel[4] de reguliere vergunningprocedure (beslistermijn van 8 weken met mogelijkheid tot verlenging met 6 weken). De buitenplanse OPA lijkt ten opzichte van de wijziging van het omgevingsplan een aantrekkelijke route voor initiatiefnemers (sneller en goedkoper). Wij verwachten dat veel initiatiefnemers voor deze mogelijkheid kiezen en dat in veel gevallen deze route ook onze voorkeur heeft.

3.1.2 Het omgevingsplan aanpassen

De tweede mogelijkheid om een ontwikkeling te faciliteren die niet aan het omgevingsplan voldoet is het omgevingsplan aanpassen. Daarbij moeten alle regels uit het tijdelijke deel, voor zover die gelden op die locatie, worden geschrapt en, voor zover dat gewenst is, vervangen worden door nieuwe regels[5]. Ook de regels uit het tijdelijke deel van de bruidsschat moeten voor deze locatie bij het besluit vervallen. De gehele regeling in het tijdelijke deel van het omgevingsplan voor de desbetreffende locatie vervalt hierdoor dus. In feite wordt er een stuk uit de oude verbeelding of plankaart geknipt. Niet alleen de bestemming en daarbij behorende regels voor de desbetreffende locatie worden geschrapt, maar ook de in een bestemmingsplan opgenomen algemene regels, zoals begripsomschrijvingen, wijze van meten en overgangsrechtelijke bepalingen, moeten voor die locatie

[4] Voor bijvoorbeeld zware milieu-activiteiten en rijksmonumenten geldt een langere procedure.

[5] Wat we hier beschrijven over het in zijn geheel vervangen van alle regels voor een locatie zal in de meeste situaties gelden, tenzij de mogelijkheid om met een zgn. voorrangsregel te werken eenvoudig toepasbaar blijkt. Op moment van schrijven is juridisch gezien nog onduidelijk hoe voorrangsregels precies gaan werken.

vervallen. Uit een bestemmingsplan in het tijdelijk deel kunnen dus op een locatie niet alleen een deel van de daarin opgenomen regels worden geschrapt. Als regels uit het tijdelijk deel vervallen, kan dat alleen per locatie, waardoor in het tijdelijk deel voor de desbetreffende locatie dus een geheel lege plek ontstaat. Op die locatie gelden alleen nog de regels uit het nieuwe deel van het omgevingsplan. Overigens kunnen de regels uit de Bruidsschat wel blijven staan, tenzij er voor de betreffende ontwikkeling reden is om daaruit regels te schrappen of te wijzigen. Verder geldt voor elke wijziging van het tijdelijke omgevingsplan dat moet worden voldaan aan de instructies van het Rijk en de provincie Overijssel.

Omdat hiermee de transitie naar het nieuwe deel van het omgevingsplan gestart wordt, is het wenselijk vanaf het begin enige lijn en uniformiteit in wijzigingen van het omgevingsplan aan te brengen.

3.2 Beleidswijzigingen doorvoeren

Een groot deel van onze bestemmingsplannen stamt uit de periode 2008 – 2013. Het is voorstelbaar dat de raad het beleid uit deze plannen de komende jaren op onderdelen wil aanpassen en daarbij niet wil wachten op het moment waarop dit onderdeel in een groter omgevingsplanproces aan de beurt komt. Een maatschappelijke ontwikkeling, politieke koerswijziging of beleid van hogere overheden kan hier de aanleiding voor zijn.

Zoals onder 2.1 is toegelicht is het, op het moment van schrijven van dit document, in beginsel alleen mogelijk om per gebied in zijn geheel de overgang van het tijdelijke naar het nieuwe deel van het omgevingsplan te maken. Een enkele regel aanpassen en de overige regels ongewijzigd laten is niet mogelijk, tenzij voorrangsregels eenvoudig toepasbaar blijken. Regels *toevoegen* aan het omgevingsplan is wel mogelijk, zolang deze niet conflicteren met andere regels.

Als blijkt dat het doorvoeren van kleine beleidswijzigingen in het omgevingsplan moeilijk is dan kan de raad overwegen om bij verruiming van beleid met tijdelijke beleidsregels te werken. Dit zijn beleidsregels die aangeven hoe wordt omgegaan met de bevoegdheid een vergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit te verlenen. Die beleidsregels werken dan aanvullend (verruimend) ten opzichte van de regels in het tijdelijke omgevingsplan, tot het moment dat het nieuwe beleid in het omgevingsplan is opgenomen. (NB: activiteiten die in het tijdelijke deel van het omgevingsplan zijn toegestaan inperken met een beleidsregel kan niet, verruimen kan wel).

3.3 Dienstverlening op peil houden

Een wetswijziging van deze omvang brengt een periode van onduidelijkheid mee waarin we moeten wennen aan een nieuwe situatie. Dit geldt voor ons als gemeente, maar ook voor initiatiefnemers, adviseurs en inwoners die met een ruimtelijke ontwikkeling te maken krijgen. Een deel kunnen we met goede voorbereiding ondervangen, maar een deel van de wijzigingen die de wet meebrengt zullen we pas echt ervaren in de praktijk.

Ons doel is om onze dienstverlening bij de inwerkingtreding van de wet minimaal op het huidige niveau te houden. Om dit te bereiken focussen we ons op drie onderdelen:

1. Kennis medewerkers op orde (opleiding, proefdraaien met de wet etc.).
2. Werkprocessen aangepast (vergunning kunnen verlenen binnen 8 weken).
3. Digitale dienstverlening (software aangeschaft, website up-to-date, nieuw omgevingsloket gevuld, digitaal publiceren en digitaal versturen van besluiten).

De ambtelijke organisatie heeft hier de focus op tot inwerkingtreding maar ook zeker in de periode daarna.

3.4 Acties ter voorbereiding op de transitieperiode

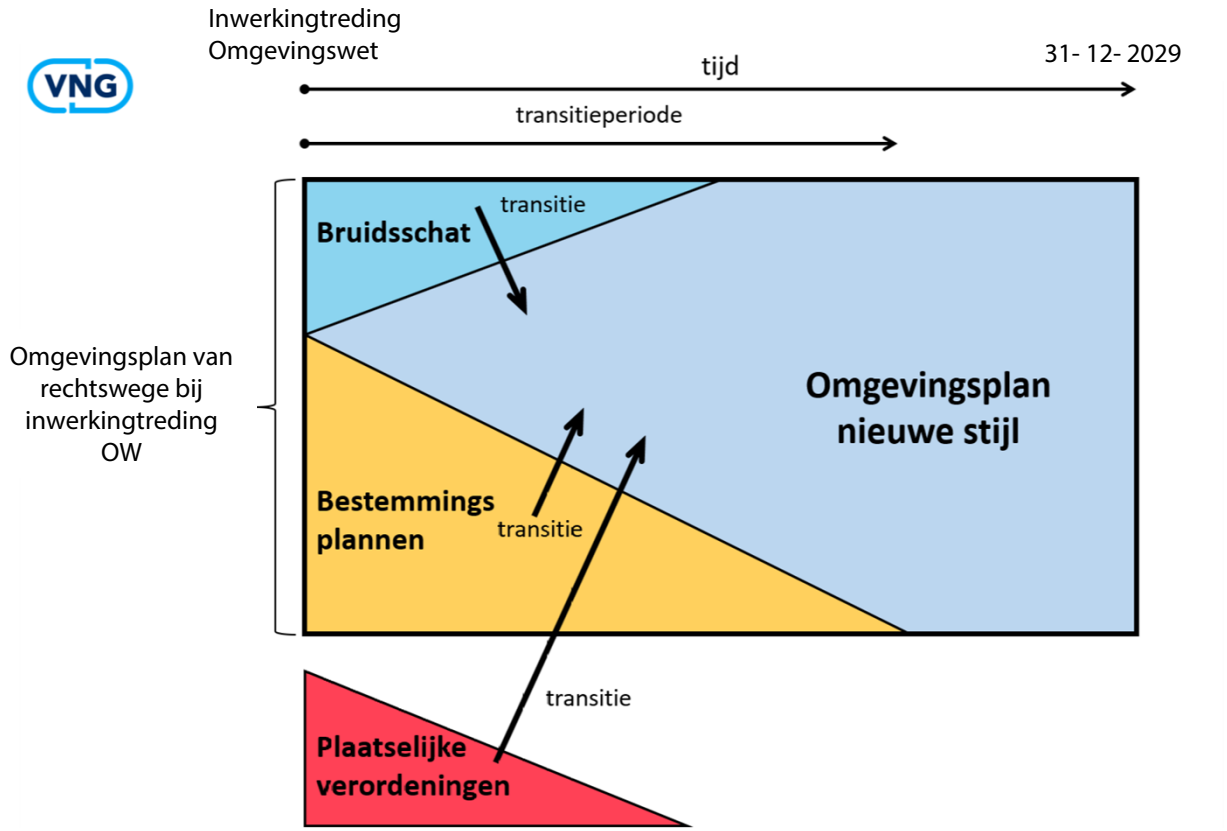
We zetten diverse acties in gang om te zorgen dat we in de transitieperiode soepel met het tijdelijke deel van het omgevingsplan kunnen werken. Met als belangrijkste doelen: 1) ruimtelijke ontwikkelingen op zorgvuldige wijze kunnen blijven faciliteren en 2) onze dienstverlening op orde houden. Hierbij valt te denken aan: voorbereidende besluiten over participatie en adviesrecht, werkprocessen aanpassen, software aanschaffen en implementeren etc.

4. De transitie naar het nieuwe (deel van het) omgevingsplan

We beschrijven in dit hoofdstuk onze strategie op de transitie van het tijdelijke naar het nieuwe deel van het omgevingsplan. Dit is een koers op hoofdlijnen die om verdere uitwerking in een plan van aanpak of projectplan vraagt.

4.1 Doel

Het einddoel is één gemeente-dekkend omgevingsplan, uiterlijk eind 2029, waarin alle regels over de fysieke leefomgeving zijn geïntegreerd. Schematisch ziet de transitieperiode er als volgt uit:



Figuur 3. Transitie van tijdelijk omgevingsplan (omgevingsplan van rechtswege) naar nieuw Omgevingsplan (VNG, bewerkt)

4.2 Uitgangspunten en wensen: wat vinden we belangrijk?

1. We houden de **transitieperiode** (de periode waarin we werken met het tijdelijke omgevingsplan) **zo kort mogelijk**. We laten daarmee de periode waarin onze regelgeving min of meer bevroren is zo snel mogelijk achter ons en kunnen daardoor z.s.m. van de voordelen van de Omgevingswet gebruik maken. Onze ambitie is 2026/2027. Of dit haalbaar is, is van meerdere factoren afhankelijk.
2. We steken **beperkt tijd en geld** in het zo uniform mogelijk krijgen van de **eerste kleine wijzigingen van het omgevingsplan**. Deze eerste plannen hebben primair als doel om een ontwikkeling mogelijk te maken en secundair om kennis van het instrument op te doen. We steken onze tijd in het goed uitdenken van inhoud en proces van het 'grote' gemeentedekkende omgevingsplan.
3. Het proces naar het 'echte' nieuwe omgevingsplan **organiseren we projectmatig**. Dit is een complexe, meerjarige operatie. We investeren in een goede organisatorische basis en reserveren hiervoor de nodige middelen. Dat betekent dat we hiervoor een apart project opzetten binnen de organisatie.

4. Naast structuur kiezen we voor een **planproces met tempo**. We willen tussentijds afgebakende producten, zoals deelomgevingsplannen, opleveren zodat het proces behapbaar blijft, zowel voor de ambtelijke organisatie als voor bestuur en inwoners.
5. Het omgevingsplan beslaat zeer uiteenlopende onderwerpen en gebieden. We maken een **communicatie- en participatiestrategie** die rekening houdt met verschillen in **doelgroepen**, **onderwerpen** en **gebieden**.
6. De **omgevingsvisie is richtinggevend** voor het omgevingsplan, zowel inhoudelijk, als voor onze sturingsfilosofie (die resulteert in een bepaalde regelstijl in het omgevingsplan).
7. Het omgevingsplan is een instrument van de raad. **We brengen de raad op de juiste momenten in positie.**
8. We willen een **omgevingsplan** dat **eenvoudig te 'onderhouden'** is. We leggen een basis die aan te passen valt als maatschappelijke of politieke ontwikkelingen daar om vragen. Het omgevingsplan moet een structuur en indeling hebben die dit mogelijk maakt, zonder dat het plan minder overzichtelijk wordt.
9. We willen **regels in het omgevingsplan** integreren voor zover ze belangrijk zijn om tot integraal beleid voor onze fysieke leefomgeving te komen. Dit zorgt dat regelgeving die met elkaar samenhangt zo veel mogelijk op één plek te vinden is. Een regel die nu in een specifieke verordening staat en niet of nauwelijks samenhangt met andere regels kan buiten het omgevingsplan blijven.
10. We willen een **goed digitaal toegankelijk omgevingsplan** via het landelijke (nieuwe) Omgevingsloket. Dat betekent een goed geannoteerd omgevingsplan.

4.3 Aanpak op hoofdlijnen

We schetsen hierna een gefaseerde aanpak op hoofdlijnen om uiterlijk in 2029 een gemeentedekkend omgevingsplan te hebben. Fases 1 en 2 zijn voorbereidend. Fases 3 en 4 (het daadwerkelijk opstellen van het omgevingsplan) zijn projecten opzich, die t.z.t. vragen om uitwerking in een eigen projectplan.

Fase 1a: Organiseren, inventariseren en structureren

Organiseren

We ontwerpen de projectorganisatie en richten die in. Hierbij kijken we goed welke expertise we nodig hebben, vanuit de interne organisatie en extern.

Structureren

We leggen in deze eerste fase de structuur van het omgevingsplan neer (casco). We borduren hierbij voort op het casco dat we ontwikkeld hebben voor omgevingsplannen voor concrete projecten. Dit casco bevat geen inhoud, maar legt slechts de structuur op hoofdlijnen vast die in de rest van het proces gevuld gaat worden. In het casco wordt bijvoorbeeld bepaald of we regels op activiteit of op thema indelen.

Inventariseren

We inventariseren in deze fase ook op hoofdlijnen welk beleid en ontwikkelingen relevant zijn bij het opstellen van het omgevingsplan. Daarbij is de vraag welk beleid om een vertaling in regels in het omgevingsplan vraagt. De vraag of eerst nieuw beleid (bijvoorbeeld in de vorm van een programma) nodig is voordat voor een bepaald gebied een omgevingsplan kan worden gemaakt komt in deze fase ook aan de orde. Een verdiepende slag vindt plaats bij de betreffende deelgebieden (fase 3).

Op te leveren deelproducten:

- Casco (structuur) van het Raalter Omgevingsplan
- Overzicht relevant beleid en relevante ontwikkelingen per beleidsterrein
- Ingerichte projectorganisatie

Fase 1b: bruidsschat en lokale verordeningen

Fase 1b kan waarschijnlijk parallel aan 1a plaatsvinden. We treffen twee voorbereidende acties die ervoor zorgen dat de integratie van regelgeving in de fases hierna overzichtelijker kan verlopen.

Bruidsschat: beleidsneutrale omzetting van tijdelijk deel naar nieuw deel omgevingsplan
We zetten de bruidsschat beleidsneutraal voor ons gehele grondgebied over naar het nieuwe deel van het omgevingsplan. Daarbij brengen we de bruidschat in lijn met het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl)[6]. Dit is slechts een voorbereidende stap. In fase 3 en 4 bekijken we integraal welke delen van de bruidsschat om aanpassing, aanvulling of verwijdering vragen.

Selectie van regels uit lokale verordeningen
We maken een selectie van de regels die vanuit lokale verordeningen, bijvoorbeeld de APV, geïntegreerd moeten worden in het omgevingsplan. De resterende regels blijven achter in de APV of andere verordening van herkomst.

Op te leveren deelproducten:
- Bruidsschat (beleidsneutraal) opgenomen in nieuwe deel van het omgevingsplan
- Selectie van regels uit lokale verordeningen

Fase 2: Ambitieniveaus en uitgangspunten
In deze fase bepalen we op hoofdlijnen richting op een aantal onderwerpen. Bijvoorbeeld:

1. **Dienstverlening:** Willen we een omgevingsplan dat maximaal digitaal ontsloten is d.m.v. toepasbare regels? Of kiezen we voor genuanceerde regels die meer ruimte geven voor maatwerk, waarbij meer persoonlijk contact nodig is en minder digitaal ontsloten is?
2. **Beleidsrijk versus beleidsneutraal:** Kiezen we voor beleidsneutraal overzetten van regels uit onze bestemmingsplannen en beleidsnota's of ontwikkelen we nieuw beleid. (dit kan uiteraard per onderwerp of deelgebied verschillen)
3. **Kosten versus tijd en kwaliteit**: Kosten beperken kan een uitgangspunt zijn dat betekent dat we bijvoorbeeld delen van het plan beleidsneutraal invullen of voor globale regels kiezen.
4. **Rechtszekerheid versus flexibiliteit:** Kiezen we primair voor rechtszekere regels of is er ruimte voor maatwerk, open normen en flexibiliteit?
5. **Definitieve keuze van deelgebieden:** Zie fase 4.
6. **Sturingsfilosofie en stijl van regelgeving:** Wat heeft onze voorkeur? Zo veel mogelijk werken met zorgplichten, algemene regels en/of meldings- en vergunningplichten[7] (zie figuur 4).



Figuur 4. Niveaus van regelgeving in het Omgevingsplan (bron: Staalkaart integratie verordeningen, VNG)

De antwoorden op deze vragen zijn een verfijning van keuzes die we soms op hoofdlijnen al in de omgevingsvisie of ander beleid hebben gemaakt. Veel keuzes zijn niet zwart-wit en kunnen per onderwerp of gebied verschillen.

Complexe beleidsvragen
Niet elke beleidsvraag leent zich direct voor een vertaling in een juridische regel in het omgevingsplan. Sommige vraagstukken vereisen een afzonderlijk beleidsproces. De verstedelijkingsopgave en opgaven in het buitengebied zijn voorbeelden van complexe beleidsvragen waarbij een afzonderlijk proces nodig lijkt. In deze fase bepalen we welke beleidsvragen of opgaven onderdeel van het omgevingsplanproces worden en welke om een afzonderlijk beleidsproces vragen. Het resultaat van deze processen kan in latere fases in het omgevingsplan worden vertaald.

6
7

Sommige keuzes hebben ook een bedrijfsvoering- of financieel gevolg. We laten aan de hand van voorbeelden zien wat er te kiezen valt en welke voor- en nadelen deze keuzes hebben. Dit helpt ons in de fases hierna het omgevingsplan op de gewenste manier in te kleuren.

Op te leveren deelproduct:

- Bestuurlijk besluit door gemeenteraad over diverse keuzes en ambitieniveaus (met voorafgaand een proces dat helpt bij het maken van deze keuzes)
- Besluit welk beleid in afzonderlijke processen wordt gemaakt (complexe beleidsvragen) en welk beleid in het omgevingsplanproces wordt ontwikkeld

Fase 3: Testcase: het eerste (deel)omgevingsplan

Omdat het omgevingsplan een nieuw instrument is gaan we eerst voor een klein plangebied een omgevingsplan opstellen. Dit is onze testcase. We denken op dit moment aan één van de kleinere kernen, bijvoorbeeld Laag Zuthem, Lierderholthuis of Broekland. In deze fase (en ook in fase 4) worden ook de geselecteerde regels uit de lokale verordeningen (zie fase 1b) in het omgevingsplan geïntegreerd.

We evalueren na vaststelling van dit eerste (deel)omgevingsplan grondig en gebruiken de ervaring in fase 4. We passen het casco van het omgevingsplan aan n.a.v. opgedane ervaring.

Op te leveren deelproducten:

- Projectplan testcase
- Vastgesteld omgevingsplan voor eerste deelgebied (testcase)
- Evaluatie + resultaten delen met organisatie en bestuur
- Aangepast casco n.a.v. testcase
- Evt. bijstellen ambities en keuzes fase 2

Fase 4: Opstellen omgevingsplan voor deelgebieden

In één keer een gemeentedekkend omgevingsplan maken lijkt ons om meerdere redenen onverstandig. Dit krijgt een omvang die moeilijk beheersbaar is en heeft het risico in zich van uitlopen in tijd en geld door de nieuwheid van het instrument en omvang van de opgave. Ook participatie is op gemeentelijk schaalniveau niet eenvoudig te organiseren vanwege de diversiteit van onderwerpen, gebieden en omvang van het project.

Het voorstel is daarom met (deel)omgevingsplannen[8] te werken. We denken aan de volgende indeling en volgorde:

- **De bebouwde kom, exclusief bedrijventerreinen.** Dit is grotendeels een gebied waar weinig ontwikkeling plaatsvindt. Dit maakt het een relatief eenvoudig gebied om mee te beginnen. We verwachten dat de testcase al een groot deel van de regels heeft opgeleverd die voor de hele gemeente gelden (bijv. regels voor het kappen van bomen). Bij dit deelgebied verwachten we die regels aan te vullen en te verfijnen. Hier hoeft vervolgens in de complexere gebieden minder aandacht aan te worden besteed.
- **Bedrijventerreinen.** We stellen dit als afzonderlijk deelgebied voor omdat dit een deel van de bebouwde kom is waar relatief veel ontwikkeling plaatsvindt. Bovendien zijn bedrijventerreinen nu ook in een afzonderlijk bestemmingsplan ondergebracht. Dit maakt het naar verwachting efficiënter om dit als afzonderlijk deelgebied om te zetten.
- **Het buitengebied**. Dit is het meest complexe gebied omdat hier diverse beleidsvragen spelen voor onderwerpen als de landbouw, energie en stikstof. Ten opzichte van stedelijk gebied spelen hier ook meer belangentegenstellingen. Het voorstel is het meest complexe gebied als laatst te doen, zodat we ruimschoots kennis hebben opgedaan met het instrument omgevingsplan en de beleidsuitwerking te doen die op sommige onderwerpen nodig lijkt.

De definitieve indeling en volgorde stellen we vast in fase 2.

[8] Eigenlijk moeten we zeggen: we vullen het nieuwe deel van het omgevingsplan gefaseerd, deelgebied voor deelgebied.

We stellen voor om maximaal één deelgebied gelijktijdig op te pakken. Het voordeel van het achtereenvolgens oppakken van deelgebieden is dat een lerend effect optreedt, tempo in het proces kan worden gehouden en focus ontstaat. Ook het participatieproces kan met meer aandacht worden uitgevoerd. Welk tempo gewenst en haalbaar is hangt mede af van het ambitieniveau van de gemeenteraad en het beschikbare budget. In deze fase worden de bruidsschatregels die in fase 1b al in het omgevingsplan zijn opgenomen waar nodig aangepast, aangevuld of geschrapt.

Op te leveren deelproducten:
- Projectplan (met participatiestrategie) per deelgebied
- Vastgesteld omgevingsplan per deelgebied
- Evaluatie (en aanpassing casco) na elk deelgebied

Fase 5: Kwaliteits- en integraliteits controle

Aan het einde van de vorige fase beschikken we over één gemeentedekkend omgevingsplan. Het is echter goed voorstelbaar dat gedurende een proces dat meerdere jaren duurt voortschrijdend inzicht is ontstaan die om aanpassingen aan het eerste deelgebied vragen. Of dat bij de integratie van ruimtelijk beleid, bruidsschat en regels uit verordeningen tegenstellingen zijn ontstaan die gaandeweg duidelijk zijn geworden. In deze fase bekijken we het totale omgevingsplan kritisch op kwaliteit en integraliteit van regels en halen we de 'schoonheidsfoutjes' eruit. Dit proces begint overigens al in fase 4. Een foutje in het eerste deelomgevingsplan, kan er wellicht bij het tweede gebied al eenvoudig uit worden gehaald.

Op te leveren deelproducten:
- Reparatie 'schoonheidsfoutjes' omgevingsplan

Fase 6: Monitoring en Beheer

Nu we beschikken over een gemeentedekkend omgevingsplan gaan we de fase in waarin we het plan beheren. Daarmee bedoelen we het aanpassen van het plan bij nieuw beleid of ten behoeve van nieuwe ontwikkelingen. Monitoring kan aan de orde zijn als we omgevingswaarden[9] in het omgevingsplan hebben opgenomen. Het is verder denkbaar dat bijv. een jaarlijkse APK of aanpassingsronde voor concrete projecten wenselijk is. Ook moeten omgevingsvergunningen voor een buitenplanse OPA binnen vijf jaar worden verwerkt in het omgevingsplan. Ons streven is tot een cyclisch proces te komen waarmee we het omgevingsplan structureel up-to-date houden.

Op te leveren deelproducten:
- Plan voor monitoring (indien nodig) en beheer van het omgevingsplan

4.4 Participatie & communicatie

Ons doel is om inwoners, ondernemers en organisaties te betrekken in het proces op de momenten die aansluiten bij hun behoefte. Dit vraagt om uitwerking op een lager abstractieniveau dan dit koersdocument. We beperken ons hier tot onze eerste gedachten per fase van het proces.

Fase 1 (organisatie etc.) lijkt niet interessant voor onze inwoners. Vanaf fase 2 (ambitieniveau en keuzes) beginnen keuzes te ontstaan die uiteindelijk merkbaar worden voor onze inwoners. Bijvoorbeeld: is een beleidsneutrale insteek voor een bepaald deelgebied gepast of zijn er ontwikkelingen die vragen om heroverweging van huidig beleid? Gaan we veel loslaten of juist rechtszekerheid bieden met veel regels? In deze fase bekijken we per deelgebied en onderwerp wat een passende wijze van participatie is en voor welke doelgroepen dit relevant is.

In fase 3 en 4 wordt participatie en communicatie op niveau van de individuele inwoner en ondernemer relevant. In deze fases maken we namelijk regels die gelden voor iedereen die woont, werkt of onderneemt in onze gemeente. In het projectplan voor deze fases werken we uit hoe we participatie organiseren. Dit kan per

[9] Dit zijn waarden waarbij we een objectief bepaalbare en meetbare kwaliteit tot doel stellen. Bijvoorbeeld een bepaalde geluidswaarde.

deelgebied verschillen. Een proces voor bijvoorbeeld het buitengebied (veel keuzes en diverse belangen) vraagt om een ander participatieproces dan het proces voor een bestaande woonwijk.

In de afsluitende fases (5 en 6) kan waarschijnlijk worden volstaan met een beperkter participatieniveau.

4.5 Organisatie

Dit project vraagt om een organisatie die is ingericht om meerdere jaren te functioneren. Omdat het omgevingsplan meer onderwerpen beslaat dan we nu met bestemmingsplannen gewend zijn, willen we het project zo organiseren dat integraal denken wordt gestimuleerd.

Stuurgroep
Gelet op het brede karakter van het omgevingsplan stellen we een stuurgroep voor met, naast de wethouder ruimtelijke ontwikkeling, een tweede collegelid. Dit brengt een ander perspectief in het project en verrijkt de discussie.

1. Wethouder ruimtelijke ontwikkeling (bestuurlijk opdrachtgever)
2. Tweede collegelid
3. Ambtelijk opdrachtgever (domeinmanager Ruimte)
4. Projectleider omgevingsplan (neemt als secretaris deel aan stuurgroep)

In de stuurgroep worden bestuurlijk relevante keuzes gemaakt die niet om een collegebesluit vragen. Voorstellen voor het college gaan altijd eerst via de stuurgroep.

Kerngroep omgevingsplan
De kerngroep organiseert het proces, bewaakt de voortgang en ziet toe op eenduidigheid van de (deel)omgevingsplannen. De kerngroep bestaat uit:

1. Projectleider
2. Juridisch planoloog (1 of 2, afhankelijk van hoeveel gebieden gelijktijdig, maar ook om kwetsbaarheid bij uitval tegen te gaan)
3. Jurist omgevingsrecht
4. Communicatieadviseur
5. Digitaliseringsspecialist
6. (Dienstverlening)

Projectgroep (per deelgebied)
Voor elk deelgebied wordt een projectgroep samengesteld uit een deel van de kerngroep (projectleider, juridisch planoloog en jurist), aangevuld met specialisten die voor de opgaven in dat deelgebied relevant zijn.

Werkgroepen
Omdat het omgevingsplan veel onderwerpen beslaat voorzien we werkgroepen die delen van het plan invullen/beoordelen. Het kan bijvoorbeeld gaan om een werkgroep die bouwregels uitwerkt of een werkgroep die beleidsmatige vragen beantwoordt. Werkgroepen bestaan uit vakspecialisten, beleidsmedewerkers en bijvoorbeeld deskundigen van de Omgevingsdienst. De projectgroep stuurt de werkgroepen aan.

Begeleidingsgroep raadsleden
Het omgevingsplan is een instrument van de raad. Om de raad in het gehele proces goed te betrekken stellen we een begeleidingsgroep van raadsleden voor die als klankbord fungeert en gevraagd en ongevraagd advies geeft aan stuurgroep en kerngroep.

Externe specialisten en ketenpartners
We hebben zelf niet de kennis en capaciteit in huis om het omgevingsplan op te stellen. Hiervoor huren we een deskundig adviesbureau in. We zorgen dat we voldoende kennis in huis hebben om het proces te begeleiden, het instrument te begrijpen en goed opdrachtgever te zijn. We maken van deze externe deskundigheid ook gebruik om de in dit hoofdstuk beschreven aanpak, zo nodig, bij te stellen. Op de participatie bij het opstellen van het omgevingsplan houden we zelf de regie. Verder maken we gebruik van de expertise bij ketenpartners als de veiligheidsregio, GGD en overheden als het waterschap en de provincie.

4.6 Kosten

De kosten die gemoeid zijn met het maken van een gemeentedekkend omgevingsplan zijn moeilijk in te schatten. Veel hangt af van het gekozen ambitieniveau (zie keuzes in fase 2: beleidsneutraal versus beleidsrijk, gedetailleerd plan of globaal plan etc.) en van de mate waarin bestaande delen van bestemmingsplannen 'hergebruikt' kunnen worden. Wat een betrouwbare inschatting bemoeilijkt, is de beperkte ervaring die er in den lande met het instrument is.

Met de kennis van dit moment schatten wij in dat een gemeentedekkend omgevingsplan € 400.000 – € 500.000 aan externe kosten betekent en een vergelijkbaar bedrag aan interne uren vraagt. Deze inschatting is gebaseerd op een combinatie van eigen ervaring met plankosten bij grote bestemmingsplannen en inschattingen van adviesbureaus. Naarmate we ons ambitieniveau scherper bepaald hebben kunnen we deze raming aanscherpen.

4.7 Planning

Hieronder een globale inschatting van de doorlooptijd van het totale project. Dit vereist verdere uitwerking in fase 1a.

Planning 2029 (wettelijke deadline)

Fase	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Koersdocument vaststellen								
Fase 1a: Organiseren, inventariseren en structureren								
Fase 1b: Bruidsschat en lokale verordeningen								
Fase 2: Ambitieniveaus en uitgangspunten								
Fase 3: Testcase								
Fase 4: Opstellen omgevingsplan voor deelgebieden								
Fase 5: Kwaliteitscontrole								
Fase 6: Monitoring en Beheer								

Of deze planning haalbaar is hangt af van:

- voldoende beschikbare ambtelijke capaciteit;
- tijdig en voldoende capaciteit bij extern adviesbureau kunnen contracteren;
- tijdig beleidskeuzes gemaakt die nodig zijn om regels in omgevingsplan op te nemen.

Met name de eerste twee punten zijn op moment van schrijven een punt van zorg gelet op de krapte op de arbeidsmarkt. Veel gemeenten zullen de komende jaren een beroep doen op dezelfde specialisten. Dit zal zijn effect op de arbeidsmarkt hebben en op de beschikbaarheid van deskundige adviesbureau's.