



Plan van Aanpak omgevingsplan Arnhem

Samen bouwen aan Arnhem

3 november 2020

Inhoudsopgave aanpak omgevingsplan Arnhem

Inhoud

1. Inleiding	7
1.1. Doel van dit Plan van Aanpak.....	7
1.2. Hoe is dit Plan van Aanpak tot stand gekomen?	10
1.3. Leeswijzer	11
2. Rol van het omgevingsplan binnen de Omgevingswet	12
2.1. Een stukje theorie	12
2.2. De instrumenten op een rij.....	14
2.3. Belang van de beleidscyclus in dit PvA	17
3. Uitgangspunten en raadsbesluiten omgevingsplan	19
3.1 Uitgangspunten wetgever transitie naar één omgevingsplan.....	19
3.2.Welke afwegingen zijn er eigenlijk?.....	20
3.3. Fasering: Thema voor thema of gebied voor gebied	21
3.4. Transitie: Beleidsneutraal of beleidsrijk	23
3.5. Regelstelling: Beschermend of uitnodigend	24
3.6. Besluitvorming: Sneller of verder	28
3.7Rijksregels bruidsschat: integraal overnemen of wijzigen?	35
3.8 Verordeningen: Alles of op onderdelen?	37
3.9. Dienstverlening: loket of totaal digitaal	37
3.10. Overige besluiten	39
4. Marsroute.....	44
4.1 Eigenlijk zijn we in 2018 al gestart.....	44
4.2 Voorbereidingsfase 2020-2021.....	46
4.3 Transitiefase (2022-2025).....	51
4.4 Beheerfase (na 2025)	54
4.5 Relatie beslismomenten o-plan, o-visie en o-programma's.....	55



1. Inleiding

Op 1 januari 2022 treedt de Omgevingswet in werking. Deze wet verplicht ons om regelgeving voor de fysieke leefomgeving¹ te integreren in één omgevingsplan. De transitie naar één gemeentedekkend omgevingsplan is een grote operatie waarvoor geen blauwdruk bestaat. Gemeenten mogen zelf bepalen hoe ze hun omgevingsplan willen vormgeven en in welk tempo ze dat doen. In dit document beschrijven en onderbouwen we onze aanpak en de (raads)besluiten die hiervoor nodig zijn.

Met het uitvoeren van dit Plan van Aanpak geven we gevolg aan de verbeterdoelen van de Omgevingswet. Dit doen we door te zorgen voor meer inzicht, samenhang, gebruiksgemak en maatwerk in ons lokale omgevingsrecht. Daarnaast zorgen we voor betere en snellere procedures met heldere spelregels voor participatie.

1.1. Doel van dit Plan van Aanpak

Dit Plan van Aanpak geeft ons houvast bij de transitie naar één omgevingsplan voor de hele gemeente Arnhem. Wanneer we aan de slag gaan met deze 'verbouwing' blijft de winkel gewoon open. Dat betekent dat we (digitaal) moeten kunnen blijven toetsen aan onze regels, vergunningen moeten kunnen verlenen en het omgevingsplan tussentijds moeten kunnen wijzigen als nieuwe ontwikkelingen of maatschappelijke ontwikkelingen daarom vragen. Een vlotte verbouwing met zo min mogelijk overlast voor onze inwoners en ondernemers vraagt om een goede voorbereiding.

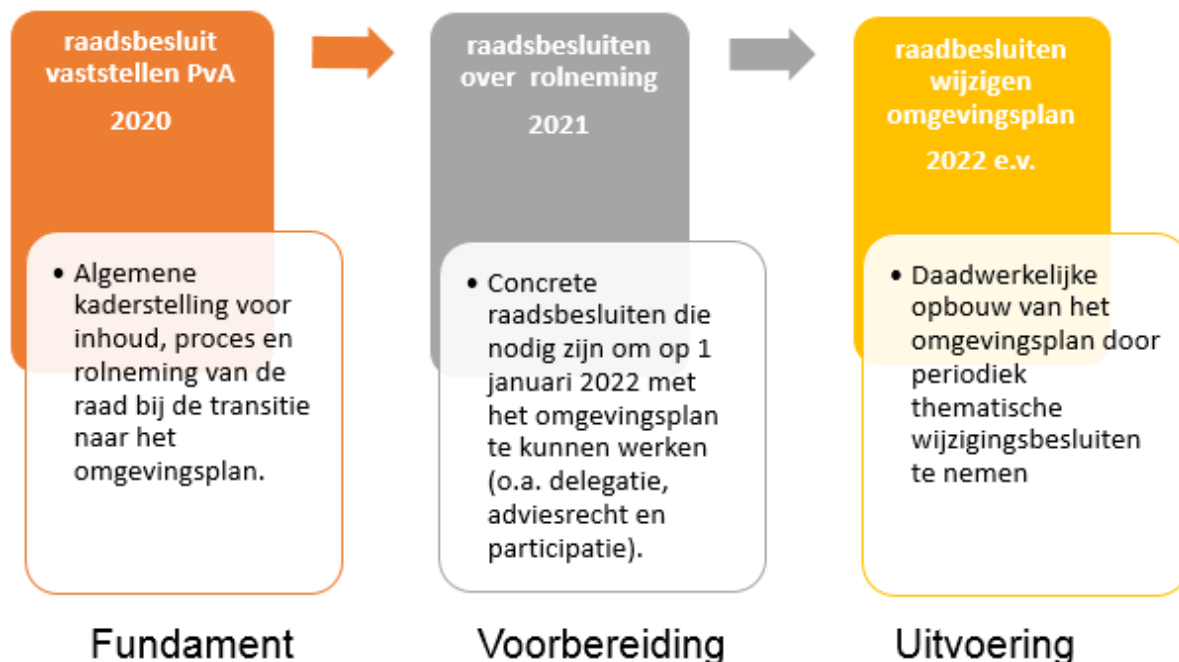
Met het vaststellen van dit Plan van Aanpak besluit de raad over:

- de inhoudelijke uitgangspunten die ervoor zorgen dat Arnhem straks beschikt over een samenhangend, inzichtelijk en gebruiksvriendelijk omgevingsplan voor de hele gemeente;
- de procesmatige uitgangspunten die ervoor zorgen dat de transitie vlot en soepel verloopt met zo min mogelijk overlast voor inwoners en ondernemers en een goede spreiding van de werkzaamheden in de tijd;
- de kaders voor de besluiten die de raad in 2021 moet nemen om op 1 januari 2022 met het omgevingsplan van rechtswege² te kunnen werken en dit om te bouwen tot uiteindelijke één omgevingsplan voor de hele gemeente.

¹ De wetgever geeft geen exacte definitie van de fysieke leefomgeving maar geeft wel aan dat het in ieder geval gaat over bouwwerken, infrastructuur, water(systemen), bodem, lucht, landschappen, natuur en cultureel erfgoed. In Arnhem scharen we mobiliteit, een gezonde leefomgeving, duurzaamheid, klimaatadaptatie, biodiversiteit en circulariteit ook onder de fysieke leefomgeving.

² Op 1 januari 2022 beschikken we automatisch over een omgevingsplan van rechtswege. Dit plan bestaat uit al onze bestemmingsplannen aangevuld met een aantal voormalige rijksregels die we van het rijk cadeau krijgen (de bruidsschat). In paragraaf 3.1 gaan we hier nader op in.

Dit plan van aanpak vormt daarmee het fundament voor de verdere besluiten die nodig zijn om te komen tot één omgevingsplan.



Figuur 1: Dit PvA legt de basis voor de verdere besluiten die straks samen zorgen voor één omgevingsplan

Stelt de raad straks in één keer het omgevingsplan vast?

De omgevingswet gaat ervan uit dat de gemeenteraad het omgevingsplan vaststelt. Formeel klopt dit natuurlijk maar in de praktijk gaat dit nooit gebeuren. Op 1 januari 2022 beschikt onze gemeente automatisch over een 'omgevingsplan van rechtswege'. Dit 'omgevingsplan van rechtswege' gaan we vervolgens stap voor stap ombouwen in het Arnhemse omgevingsplan. Hiervoor zijn de komende jaren talloze raadsbesluiten nodig, zowel in de voorbereiding als in de uitvoering. Voor een soepele en succesvolle overgang is afstemming in deze besluitvorming essentieel. Dit plan van aanpak voorziet hierin en kan beschouwd worden als het fundament onder de transitie. Met dit fundament zorgen we er samen voor dat we de verbeteringen die we willen doorvoeren goed kunnen borgen in het omgevingsplan.



1.2. Hoe is dit Plan van Aanpak tot stand gekomen?

Het opstellen van een omgevingsplan is onderdeel van de brede uitvoering van de Omgevingswet. Dit PvA sluit aan bij de algemene uitgangspunten van de uitvoering zoals vastgelegd in de *Update Plan van Aanpak Omgevingswet van juni 2019*.



Figuur 2: De Arnhemse uitgangspunten voor de uitvoering van de Omgevingswet

Bovenstaande uitgangspunten zijn leidend geweest bij de totstandkoming van dit PvA. Deze uitgangspunten zijn verder geconcretiseerd door de ervaringen uit verschillende pilots en ons lopende werk en door gewoon met elkaar aan de slag te gaan. Hierdoor hebben we een scherp beeld gekregen over welk soort omgevingsplan past bij onze stad. Maar ook hoe we de veranderingen willen doorvoeren en de wijze waarop we de transitie het beste vorm kunnen geven. Om te zorgen dat we niets over het hoofd zien maken we daarnaast gebruik van de informatie van de VNG zoals het 'minimumlijstje' en het 'spiekbrieftje' (zie kader).

Naast de gemeentelijke ambtelijke organisatie heeft dit Plan van Aanpak mede gestalte gekregen door inzet van de ODRA, de raads werkgroep Omgevingswet, de raads werkgroep Aan de slag met Burgerparticipatie, de VNG, het programma Aan de slag met de Omgevingswet, Geonovum en de gemeenten Deventer en Nieuwegein.

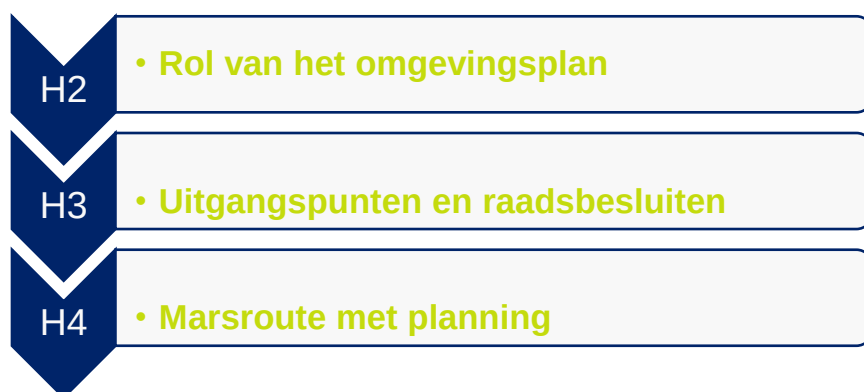
De VNG heeft op haar website een "[minimumlijstje](#)" gepubliceerd waaraan gemeenten moeten voldoen willen zij de Omgevingswet goed hebben geïmplementeerd. Daarnaast geeft het lijstje inzicht in de zaken die na de inwerkingtreding geregeld moeten worden, waar gemeenten in de aanloop naar die inwerkingtreding vast over na moeten denken. In dit minimumlijstje komt het omgevingsplan veelvuldig aan bod.

Ook heeft de VNG een "[spiekbriefje](#)" gepubliceerd met aanwijzingen voor de keuzes en inhoud van het omgevingsplan. Dit spiekbriefje is in de bijlage opgenomen. Naast het minimumlijstje en het spiekbriefje heeft de VNG nog andere hulpmiddelen ontwikkeld voor de gemeenten, zoals een "casco", diverse "staalkaarten", "keuzepaneel" en een "tool voor ontwerpkeuzes".



1.3. Leeswijzer

In **hoofdstuk 2** gaan we in op de relatie tussen het omgevingsplan en de andere instrumenten van de Omgevingswet zoals de omgevingsvisie, de omgevingsprogramma's en de omgevingsvergunning. **Hoofdstuk 3** is gewijd aan de uitgangspunten die we hanteren bij de transitie en de (raads)besluiten die daaruit voortvloeien. De marsroute die we voorstellen om in zeven jaar te komen tot 1 integraal omgevingsplan is opgenomen in **hoofdstuk 4**.



2. Rol van het omgevingsplan binnen de Omgevingswet

Het omgevingsplan is één van de belangrijkste instrumenten om te sturen op de ruimtelijke ontwikkeling van de stad. De regels in het omgevingsplan zijn juridisch bindend en daarmee sterk bepalend voor welke activiteiten waar plaats kunnen vinden. Het omgevingsplan kan echter niet los worden gezien van de andere nieuwe instrumenten uit de Omgevingswet. Om ons omgevingsrecht structureel te verbeteren is een juiste afstemming tussen omgevingsvisie, programma's, omgevingsplan en omgevingsvergunning essentieel. In dit hoofdstuk gaan we hier nader op in.

2.1. Een stukje theorie

Het belangrijkste doel van de Omgevingswet is het vereenvoudigen van ons omgevingsrecht. Deze vereenvoudiging is nodig omdat onze regels en vergunningstelsels voor de fysieke leefomgeving in de loop der tijd steeds verder zijn versnipperd. De Omgevingswet kent vier verbeterdoelen:

- 1) Inzichtelijkheid: voorspelbaarheid, gebruiksgemak;
- 2) Leefomgeving centraal: werken vanuit een samenhangende visie op de leefomgeving;
- 3) Ruimte voor lokaal maatwerk: lokale overheden kunnen inspelen op wat er lokaal nodig en wenselijk is;
- 4) Snellere besluitvorming: overheden werken samen om integraal en snel te beslissen.



Figuur 3: De vier verbeterdoelen van de Omgevingswet

Het uitgangspunt bij deze verbeterdoelen is het vinden van een goede balans tussen:

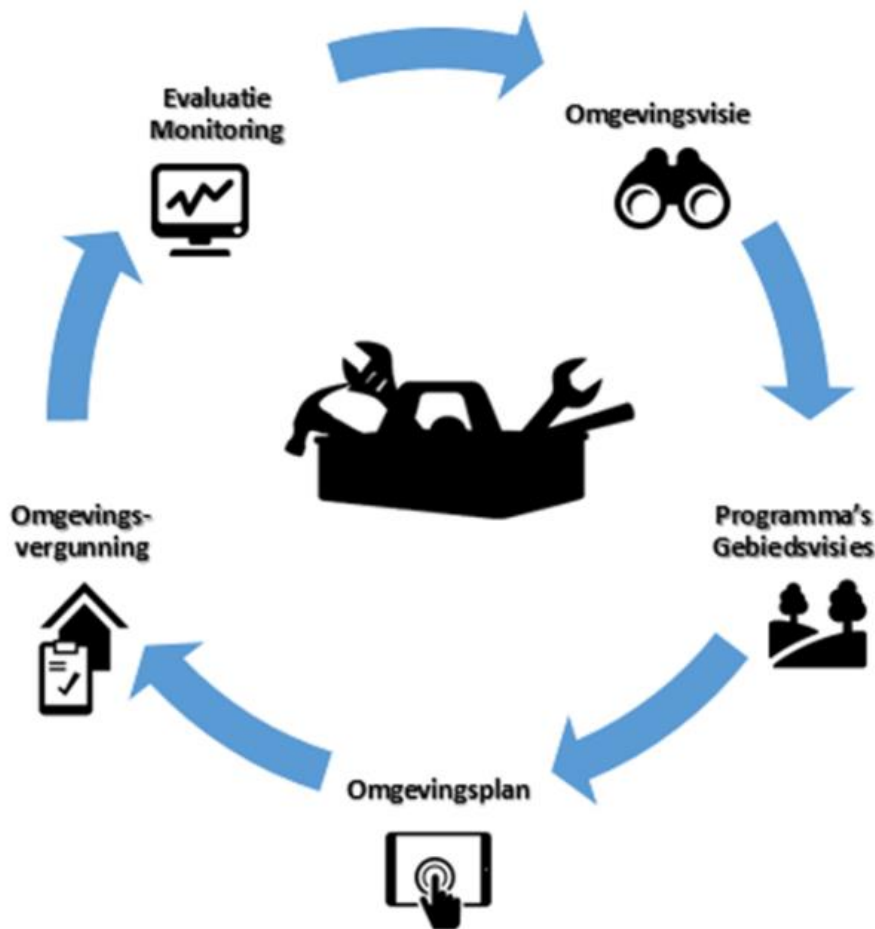
- het mogelijk maken van **nieuwe ontwikkelingen** die bijdragen aan onze maatschappelijke opgaven zoals woningbouw, energieopwekking, mobiliteit en klimaatadaptatie;
- het beschermen en versterken van onze bestaande **omgevingswaarden** zoals een gezonde en veilige leefomgeving, onze natuur, ons erfgoed en onze landschappen.

De balans tussen ontwikkelen en beschermen is een hele kluif. Wat voor de één een gewenste ontwikkeling is, kan voor de ander een onaanvaardbare aantasting zijn van de leefomgeving. Om meer duidelijkheid te geven over wat gewenste ontwikkelingen zijn en welke waarden in stand gehouden moeten worden heeft de Omgevingswet voor gemeenten vier nieuwe **kerninstrumenten** geïntroduceerd.

- De gemeentelijke **omgevingsvisie**. In de omgevingsvisie legt de gemeente haar ambities en beleidsdoelen voor de fysieke leefomgeving voor de lange termijn vast;
- De **programma's**. Om de gewenste kwaliteit van de fysieke leefomgeving te bereiken kunnen overheden een programma opstellen met maatregelen;
- Het **omgevingsplan**. Dit bevat alle regels over de fysieke leefomgeving die de gemeente stelt binnen haar grondgebied. Per gemeente is er één omgevingsplan. Het omgevingsplan vormt hiermee het kader voor de uitvoering.
- De **omgevingsvergunning**. Inwoners, bedrijven en overheden kunnen toestemming vragen om activiteiten in de fysieke leefomgeving te mogen uitvoeren door het aanvragen van een omgevingsvergunning.

De kracht van het nieuwe instrumentarium zit niet zozeer in het gereedschap zelf, maar in de afstemming tussen de instrumenten. Dat lijkt een vanzelfsprekendheid maar dit is het niet. Veel beleid waar we aan toetsen is vaak geschreven vanuit één sectoraal belang, met de inbreng van een eigen achterban. Vaak ook nog in verschillende periodes en daarmee met een eigen economische, politieke of maatschappelijke context. Daar komt nog bij dat de regels in bestemmingsplannen tot voor kort hooguit eens in de tien jaar werden geactualiseerd. Dit alles heeft ervoor gezorgd dat initiatiefnemers niet goed weten waar ze aan toe zijn en dat we als gemeente minder houvast hebben om te bepalen of een ontwikkeling bijdraagt aan onze maatschappelijke ambities.

In de volgende figuur is te zien hoe de verschillende instrumenten uit de Omgevingswet in elkaar doorwerken in de zogenaamde beleidscyclus.



Figuur 4: Plaats van de instrumenten in de beleidscyclus

2.2. De instrumenten op een rij

Omgevingsvisie

Momenteel zijn we bezig met de voorbereidingen voor de omgevingsvisie. In september 2020 is het Koersdocument omgevingsvisie Arnhem 2040 door het college vastgesteld. Daarna is het participatietraject begonnen in de vorm van de koerswijzer en de week van de stad. De inbreng uit het participatietraject is input voor de omgevingsvisie.

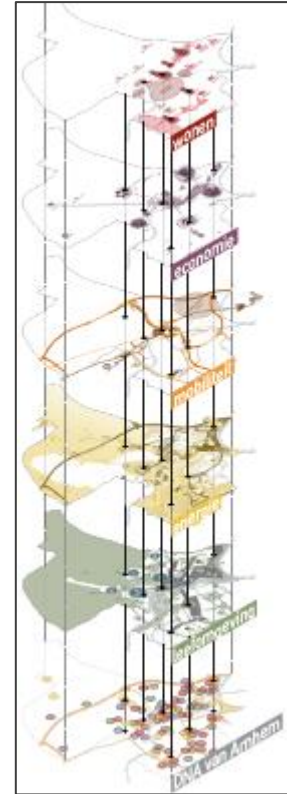
De omgevingsvisie is een strategische visie voor de **lange termijn** op de fysieke leefomgeving van de gemeente Arnhem. Het maken van een visie is vooral een proces van belangen afwegen en slimme oplossingen bedenken over hoe wij om willen gaan met de inrichting van de stad. Uiteenlopende beleidsdoelen, ambities, initiatieven vanuit de stad hebben afzonderlijk een claim op de fysieke ruimte. Samen met onze inwoners, ondernemers en maatschappelijke partners komen we tot integrale afwegingen en oplossingen. Dit uit zich in een samenhangende ontwikkelstrategie voor de hele stad met gebiedsgerichte opgaven.

De raad stelt de omgevingsvisie vast en de inhoud van de visie is alleen bindend voor het bestuur zelf.

Programma's

Het programma is een flexibel instrument voor de **middellange termijn** waarmee meestal per thema wordt gewerkt aan de realisatie van de ambities uit de omgevingsvisie. Op het moment dat de omgevingsvisie is vastgesteld gaan we aan de slag met het opstellen van onze programma's. Dit kan betekenen dat recentelijk vastgestelde beleidsnota's die passen binnen de ambities van de visie worden ondergebracht in een programma. Er kunnen ook nieuwe of aangepaste programma's komen voor thema's die nu nog niet zijn ondergebracht in samenhangend beleid zoals gezondheid of ruimtelijke kwaliteit.

Een programma is een stuk concreter dan een omgevingsvisie en bevat vaak beleidsregels of concrete gebiedsuitwerkingen. Net als de omgevingsvisie zijn de programma's koersbepalend en vormen zij het inhoudelijk kader voor het omgevingsplan.



Figuur 5:
thema's die we mogelijk onder kunnen brengen in een omgevingsprogramma

Het omgevingsplan

Op 1 januari 2022 beschikken we automatisch over een omgevingsplan. Dit is een zogenaamd omgevingsplan van rechtswege. Dit plan bestaat uit al onze bestemmingsplannen en een set voormalige rijksregels (de Bruidsschat). Deze regels krijgen we cadeau van het Rijk. We mogen zelf bepalen of we deze 1 op 1 overnemen of gaan aanpassen. Na 1 januari 2022 moeten we zorgen dat er samenhang ontstaat tussen de bestaande bestemmingsplanregels, de voormalige rijksregels en de regels uit onze verordeningen. Hierbij moeten we niet vergeten dat de nieuwe regels ook aan (blijven) sluiten bij de beleidsuitgangspunten uit de omgevingsvisie en de programma's. Dit gebeurt niet automatisch maar hiervoor is een (thematische) wijziging van het omgevingsplan nodig.

Het omgevingsplan actualiseren we niet meer om de tien jaar, maar passen we aan als (maatschappelijke) ontwikkelingen of nieuwe beleidsdoelen daarom vragen. We passen op dat moment alleen de onderdelen aan die nodig zijn en herzien niet meer het totale plan.

In principe stelt de raad een wijziging van het omgevingsplan vast, maar de raad kan dit ook delegeren aan het college. De regels uit het omgevingsplan zijn straks op verschillende manieren eenvoudig te raadplegen via het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO). Dit kan per adres of per activiteit. Hiervoor is het noodzakelijk dat we al onze regels digitaliseren en gebiedsgericht maken en voor veel voorkomende activiteiten 'vragenbomen' maken. We zijn al bezig met het digitaliseren van onze regels en ook de software om goed aan te kunnen sluiten op de mogelijkheden van het DSO is inmiddels in huis. In paragraaf 3.8 gaan we hier verder op in.



Figuur 6: De proefversie van de DSO viewer <https://pre.omgevingswet.overheid.nl/home>

Omgevingsvergunning

We toetsen initiatieven straks aan het omgevingsplan (nu toetsen we deze aan het bestemmingsplan). In het omgevingsplan willen we meer gaan werken met algemene regels. Dit zorgt ervoor dat initiatiefnemers niet meer altijd toestemming nodig hebben. Dit beperkt de lastendruk. Als algemene regels niet voldoende zijn om belangen af te wegen, vragen we initiatiefnemers om een vergunning aan te vragen.

Voorbeeld van maatschappelijke opgaven in de beleidscyclus

In de **omgevingsvisie** leggen we vast dat onze stad beter bestand moet zijn tegen de gevolgen van klimaatverandering en in welke gebieden we hier prioriteit aan geven. In het **programma klimaatadaptatie** formuleren we voor deze gebieden beleid om beter bestand te zijn tegen wateroverlast, hittestress en/of droogte. We geven aan wat onze doelstellingen zijn (minder opwarming van een wijk of minder overstromingen) en hoe we deze doelstellingen willen bereiken (aanplanten van meer groen, aanleggen van meer waterberging of het weghalen van verhardingen). In het **omgevingsplan** formuleren we regels die moeten bijdragen aan het behalen van de doelstelling: bijvoorbeeld vastleggen dat bestaande groengebieden groen moeten blijven, of een regel dat de tuinen van nieuwe woningen voor een deel onverhard moeten blijven.



2.3. Belang van de beleidscyclus in dit PVA

Om de verbeterdoelen van de Omgevingswet te kunnen behalen moet de beleidscyclus dus goed werken. Dit betekent dat we onze ambities voor de stad duidelijk moeten omschrijven in de omgevingsvisie. Vervolgens moeten we in de programma's duidelijk maken op welke manier we deze doelen willen bereiken en welke rol het omgevingsplan daarin speelt.



3. Uitgangspunten en raadsbesluiten omgevingsplan

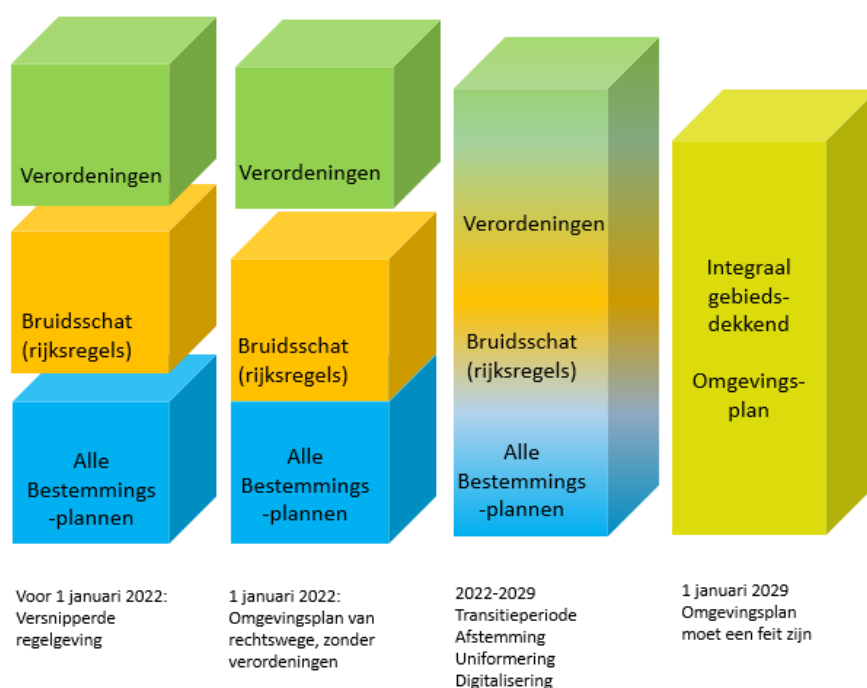
De transitie naar één omgevingsplan is een klus waar we de komende jaren nog even zoet mee zijn. Het betekent dat we onze regels van bijna 150 bestemmingsplannen, zeker 8 verordeningen en naar verwachting 200 rijksregels samen gaan voegen in een nieuw document. De transitie betekent niet alleen dat we regels gaan integreren en harmoniseren maar ook digitaliseren. Daarnaast gelden er na 1 januari 2022 nieuwe procedurele en inhoudelijke eisen waar een (aanpassing van een) omgevingsplan aan moet voldoen.

De huidige standaard die momenteel geldt voor het opstellen van bestemmingsplannen heeft de wetgever losgelaten. Er is dus geen 'format' waar we de regels in kunnen gieten. Dat betekent dat iedere gemeente zelf bepaalt hoe het omgevingsplan wordt vormgegeven.

In dit hoofdstuk laten we eerst zien hoe de wetgever de overgang van de huidige situatie naar een omgevingsplan heeft bedacht. Daarna gaan we in op de keuzes die we op de weg daar naar toe moeten maken.

3.1 Uitgangspunten wetgever transitie naar één omgevingsplan

De Omgevingswet treedt op 1 januari 2022 in werking. Vanaf dat moment hebben we tot 1 januari 2029 de tijd om ons hele gemeentelijke grondgebied te voorzien van één integraal omgevingsplan. In de afbeelding hierna is de transitie naar het omgevingsplan weergegeven.



Figuur 7: De transitie van nu nog versnipperde regelgeving naar één integraal omgevingsplan

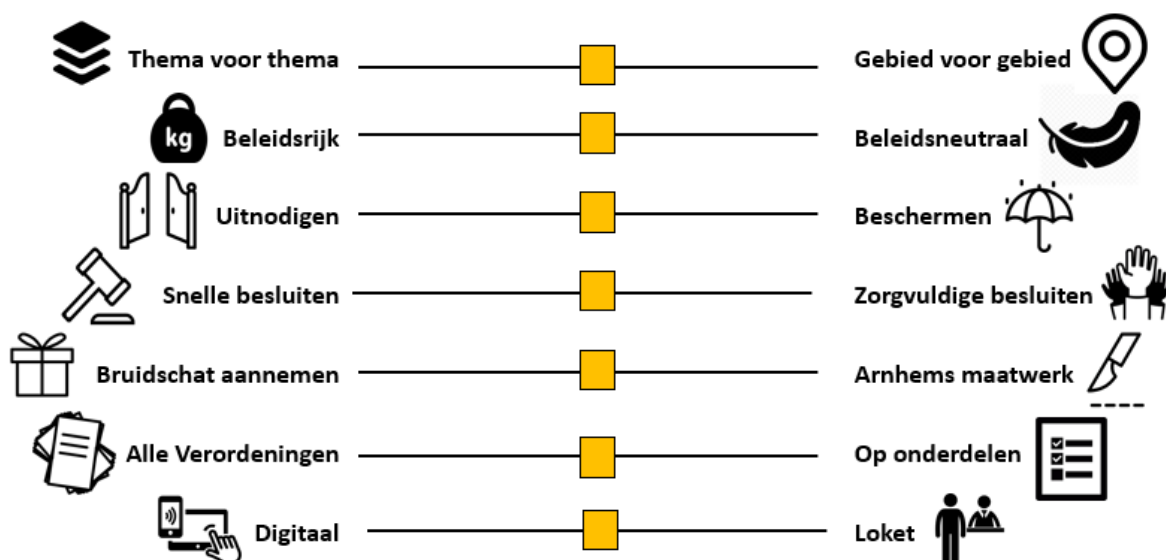
In de kolom geheel links is de huidige situatie weergegeven waarbij onze verordeningen, de rijksregels (die we straks cadeau krijgen) en de bestemmingsplannen los staan van elkaar. Deze situatie geldt tot 1 januari 2022.

Vanaf 1 januari 2022 maken al onze bestemmingsplannen en de 600 rijksregels automatisch deel uit van het omgevingsplan. We hoeven hier niets voor te doen. Gemeentelijke verordeningen behouden tot 2029 hun werking en hoeven tot die tijd dus nog geen onderdeel uit te maken van het omgevingsplan.

We hebben vervolgens tot 2029 de tijd om de regels uit de verordeningen te integreren in het omgevingsplan. Dit geldt ook voor de rijksregels uit de bruidsschat. We hebben tot 2029 de tijd om te bepalen of we deze regels overnemen, aanpassen of schrappen.

3.2. Welke afwegingen zijn er eigenlijk?

Zoals eerder gezegd zijn gemeenten vrij om te bepalen hoe ze de transitie willen vormgeven. Hierbij zijn er verschillende afwegingen die gemeenten kunnen maken:



Figuur 8: Wat past bij de Arnhemse transitie naar het omgevingsplan?

Deze afwegingen hangen samen met de mate waarin we als gemeente onze huidige manier van werken willen veranderen. Hierbij is het goed te vermelden dat we in dit Plan van Aanpak ons gezonde verstand gebruiken. We willen niet veranderen om het veranderen maar alleen als onze inwoners, ondernemers en onze organisatie daar aantoonbaar beter van worden. Daarnaast letten we goed op welke keuzes we maken om te voorkomen dat we achteraf door voortschrijdende inzichten spijt krijgen. In de volgende paragrafen gaan we de verschillende afwegingen langs.

3.3. Fasering: Thema voor thema of gebied voor gebied

Overweging

In een omgevingsplan komen zoveel regels samen dat het onmogelijk is om in één keer een omgevingsplan op te stellen. Vandaar dat de wetgever het ook heeft over een transitie waar we als gemeente tot 2029 de tijd voor hebben. Hoe die transitie plaatsvindt, bepaal je als gemeente zelf. In principe zijn er twee verschillende manieren:

Zo kun je ervoor kiezen dit **gebiedsgericht** op te pakken: per gebied maak je dan het omgevingsplan in zijn geheel klaar. Eén voor één ga je vervolgens de verschillende gebieden af tot er een omgevingsplan voor het gehele grondgebied van de gemeente is. De tweede manier waarop het omgevingsplan kan worden opgebouwd is **themagericht**: over de gehele gemeente wordt dan een bepaald thema aan het omgevingsplan toegevoegd. Door een thema toe te voegen wordt het omgevingsplan steeds meeromvattender. De voordelen van beide werkwijzen zijn in onderstaande weegschaal weergegeven.



Keuze voor Arnhem

Arnhem kiest voor een combinatie van beide. Dit betekent een gebiedsgerichte thematische transitie. We bouwen het omgevingsplan per thema op (bodem, erfgoed, water, bouwen enzovoort) en maken per thema onderscheid per gebied als de opgaven daarom vragen. Door voor deze mengvorm te kiezen, beoogt Arnhem de voordelen van

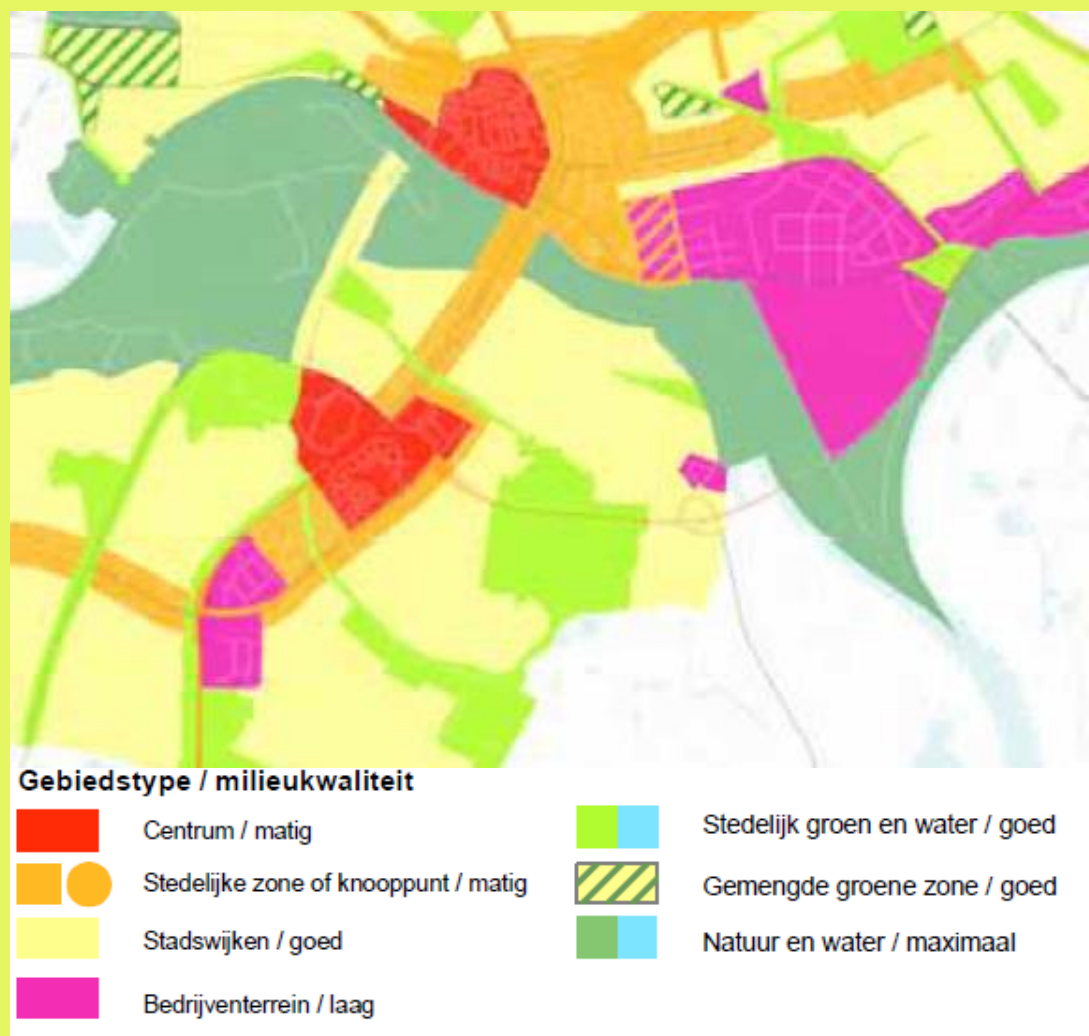
beide benaderingen te kunnen verzilveren en zo min mogelijk last te hebben van de nadelen.

Voorstel aan de raad

- Kiezen voor een gebiedsgerichte thematische transitie waarin we stap voor stap het omgevingsplan opbouwen.
- Elk toe te voegen thema als nieuw wijzigingsbesluit van het omgevingsplan vast te stellen.

Voorbeeld gebiedsgerichte thematische aanpak: Milieukaart Structuurvisie 2012

Onderstaande kaart uit onze huidige structuurvisie onderscheidt acht gebiedstypen: centrum, stedelijke zone/knooppunt, HOV knooppunt, stadswijk, bedrijventerrein, stedelijk groen, gemengde groene zone en natuur. Ieder gebiedstype kent zijn eigen ruimtelijke kenmerken en milieukwaliteiten. Binnen een bepaald gebiedstype gelden min of meer gelijke doelstellingen. Bijvoorbeeld in een stadswijk vooral aansturen op een hoge milieukwaliteit. In de stedelijke zone kan de milieukwaliteit wat minder zijn omdat we daar meer reuring toelaten.



Figuur 9: uitsnede milieubeleidskaart Structuurvisie Arnhem 2012

3.4. Transitie: Beleidsneutraal of beleidsrijk

Houden we onze regels hetzelfde of gaan we het allemaal compleet anders doen? Deze keuze is afhankelijk van verschillende factoren. Het kan worden bepaald door:

- de ambities uit de omgevingsvisie of het daaruit vloeiende beleid in de programma's.
- Eventuele instructieregels vanuit het Rijk of de provincie die vragen om een aanpassing van bestaande regels.
- De mate waarin straks bij het samenvoegen van regels sprake is van tegenstrijdigheden of onduidelijkheid die vraagt om bijsturing.
- De mate waarin we bepaalde activiteiten meer vrij willen laten door het instellen van algemene regels of helemaal geen regels.
- De mate waarin aanpassing van de regels bestaande rechten aantast of leidt tot planschade.

De keuze tussen een beleidsneutrale of een beleidsrijke overgang zal dus per thema kunnen verschillen. Regels die recentelijk door de raad zijn vastgesteld en waar een participatietraject aan vooraf is gegaan kunnen hoogstwaarschijnlijk beleidsneutraal overgaan in het omgevingsplan. Dit geldt in de meeste gevallen ook voor bestaande bouw- of gebruiksregels in onze huidige bestemmingsplannen. In principe willen we deze bestaande rechten van eigenaren respecteren.



Keuze voor Arnhem

We maken niet op voorhand een keuze voor een beleidsneutrale of beleidsrijke aanpak als het gaat om het overhevelen van onze verordeningen, bestemmingsplanregels en voormalige rijksregels naar het omgevingsplan. In de voorbereiding maken we vast een inschatting of een regel beleidsneutraal of beleidsrijk 'overgaat'. Om het aantal besluiten gedurende de transitie te beperken, stellen we de raad voor om de overgang van beleidsneutrale regels in het omgevingsplan te delegeren aan het college. In paragraaf 3.7 gaan we hier nader op in.

Voorstel aan de raad

- Niet vooraf te kiezen voor een beleidsneutrale of beleidsrijke transitie, maar dit per thematisch wijzigingsbesluit te bepalen.
- Een delegatiebesluit te nemen voor thema's die beleidsneutraal overgaan in het omgevingsplan.

3.5. Regelstelling: Beschermend of uitnodigend

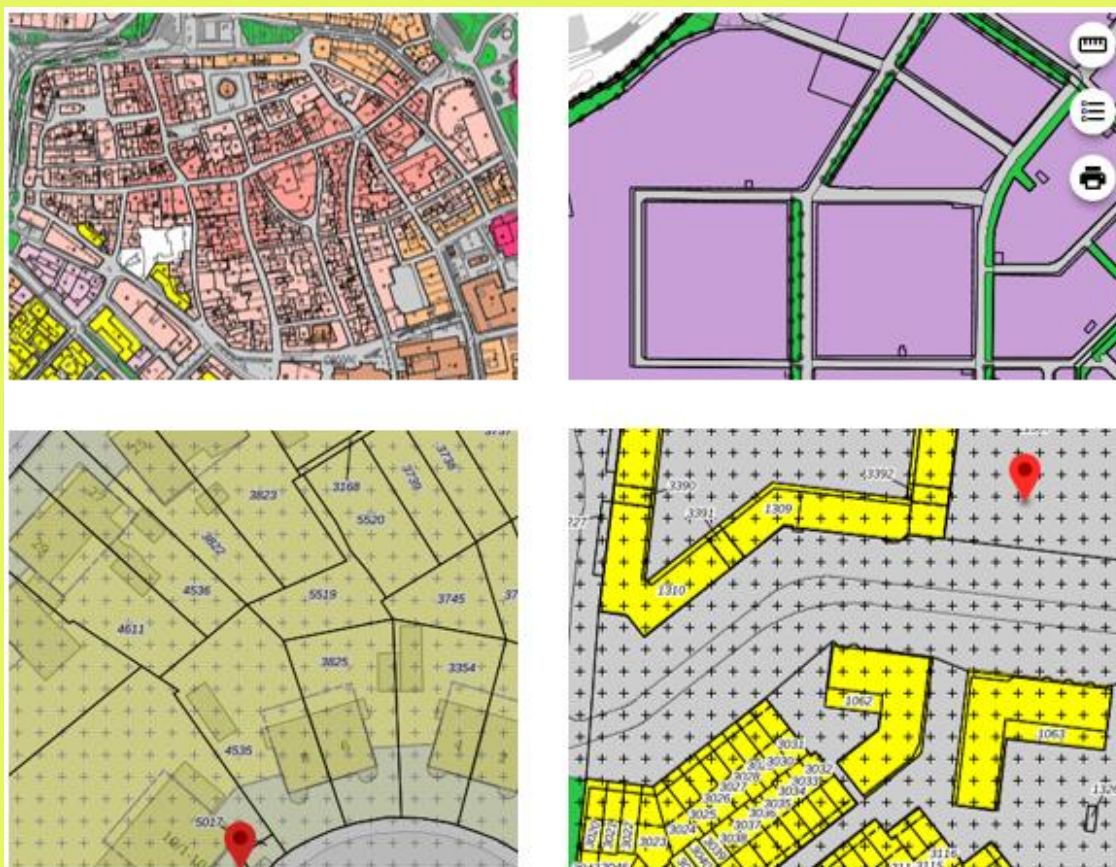
De Omgevingswet heeft als uitgangspunt dat gemeenten meer ruimte moeten bieden aan initiatieven uit de samenleving (uitnodigingsplanologie). De wetgever ziet het omgevingsplan als een belangrijk instrument om deze ruimte te bieden. Vertrouwen is hierbij het sleutelbegrip. In dit Plan van Aanpak vatten we uitnodigingsplanologie ruim op en kijken we naar alle elementen die ervoor kunnen zorgen dat initiatieven sneller gerealiseerd kunnen worden. Hierbij staat een optimale balans tussen ontwikkelen en beschermen centraal.



In onze huidige bestemmingsplannen hebben we al een goede traditie opgebouwd in het vinden van deze balans.

Ruimte in onze huidige bestemmingsplannen

In onze huidige bestemmingsplannen hebben we al veel ervaring met het vinden van een juiste balans tussen uitnodigen en beschermen. Het gaat dan om ruimte geven aan ontwikkelingen enerzijds en het kunnen beschermen en versterken van de vele kwaliteiten die onze stad rijk is anderzijds. Zo biedt het plan voor de binnenstad al veel mogelijkheden voor de uitwisseling van functies. Zo hoeft er geen procedure doorlopen te worden als een winkel verdwijnt en er bijvoorbeeld een lunchroom voor terugkomt. Ook op onze bedrijventerreinen is een breed pallet aan bedrijfsfuncties mogelijk en zijn er ruime bouw mogelijkheden. Bij woningen hanteren we een bijgebouwenregeling die veel ruimte biedt aan de wensen van de bewoners voor wat betreft de plaatsing en de vorm van bijgebouwen. In de openbare ruimte laten we ook een scala aan functies en bouwwerken toe zodat we niet voor ieder speeltoestel of boomspiegel een procedure hoeven te doorlopen.



In het omgevingsplan zetten we de goede elementen uit het bestemmingsplan graag door en gaan we kijken waar het nog beter kan. We zien hiervoor de volgende mogelijkheden:

Opnemen van open normen

Het idee is dat in het omgevingsplan voor een locatie algemene doelstellingen worden geformuleerd en dat initiatiefnemers binnen deze doelstellingen met plannen kunnen komen. Aan een open norm hangt altijd een vergunningsplicht zodat we als gemeente kunnen toetsen of een initiatief daadwerkelijk past binnen de uitgangspunten.

Opnemen van gesloten normen

Gesloten normen klinken op het eerste gezicht niet klantvriendelijk maar zijn dat wel. Door heel duidelijk aan te geven wat wel en wat niet kan weet een initiatiefnemer waar hij aan toe is. Binnen de kaders kan hij plannen maken en hij weet dat het dan ook gerealiseerd kan worden. Als gemeente kunnen we er daarbij zelfs voor kiezen om bepaalde activiteiten vergunningsvrij te maken. Denk bijvoorbeeld aan de bouw van een schuur in de achtertuin, maar ook de bouw van een nieuwe woning als er bijvoorbeeld geen welstandseisen zijn.

Beloningsplanologie

We willen ervoor zorgen dat onze regels in het omgevingsplan ruimte bieden aan initiatieven. Dat betekent dat als een bepaald bouwplan niet past binnen de regels er een uitwijkmogelijkheid is om het plan toch mogelijk te maken. Daar moet de initiatiefnemer dan wel iets voor doen. Als voorbeeld noemen we een initiatiefnemer die wat hoger wil bouwen dan de maximaal voorgeschreven bouwhoogte. We kunnen dan bijvoorbeeld zeggen dat dit is toegestaan mits hij voorafgaande aan de bouw de bestaande verharding in de tuin halveert. Hierbij gaan we goed kijken wat per gebied gewenste maatregelen moeten zijn. In de ene wijk kan de klimaatadaptatie bijvoorbeeld van belang zijn en in een andere wijk bijvoorbeeld de cultuurhistorische waarden.

Keuze voor Arnhem

We houden vast aan de balans tussen ontwikkelen en beschermen die we hanteren in onze huidige bestemmingsplannen. We verrijken ons plan verder door uitnodigingsplanologie verder te verankeren. Dit betekent meer vergunningsvrij en meer binnenplanse afwijkmogelijkheden volgens het 'voor wat hoort wat' principe (Door de aanplant van een boom kunnen we een grotere uitbouw toestaan). We noemen dit beloningsplanologie. Bij deze aanpak hanteren we een gebiedsgerichte benadering. Hierbij kijken we per wijk of buurt welke ruimte er is en welke extra maatregelen nodig zijn (tegengaan hittestress, meer natuur, verbeteren leefomgeving). De ambities en doelstellingen uit de omgevingsvisie en de programma's zijn hierin leidend.

Voorstel aan de raad

- Voortzetten van de balans tussen beschermen en ontwikkelen zoals die nu is opgenomen in onze bestemmingsplannen.
- Uitnodigingsplanologie in het omgevingsplan verder te verankeren door:
 - bij de verschillende thematische wijzigingen meer activiteiten vergunningsvrij te maken
 - bij vergunningverlening meer ruimte te bieden aan initiatieven mits daar wat tegenover staat.

3.6. Besluitvorming: Sneller of verder

Een bekende uitspraak is dat je alleen sneller gaat, maar samen verder komt. De Omgevingswet heeft als verbeterdoel betere en snellere besluitvorming. Dit doel kan vooral behaald worden door meer tijd te investeren aan de voorkant van een procedure door participatie en door vooraf heldere kaders op te nemen in de omgevingsvisie en in de uit te werken programma's en gebiedsvisies. Hieronder behandelen we beknopt de verschillende maatregelen die we kunnen nemen om onze besluitvorming beter en sneller te maken.

Rol gemeenteraad bij wijzigen omgevingsplan

In algemene zin blijft de rol van de gemeenteraad bij het omgevingsplan onder de Omgevingswet in grote lijnen hetzelfde. De gemeenteraad stelt nu bestemmingsplannen vast en stelt straks ook wijzigingen van het omgevingsplan vast. Wel biedt de Omgevingswet de mogelijkheid om bepaalde wijzigingen te delegeren aan het college. Om de raad niet te belasten met teveel besluiten en besluitvorming sneller te kunnen laten plaatsvinden stellen we dit in de volgende gevallen voor:

Beleidsneutrale thema's

In paragraaf 3.5 zijn we ingegaan op het begrip beleidsneutraal. Het gaat hier om bestaande regels die bij de overgang naar het omgevingsplan niet wijzigen. Denk aan recent vastgestelde regels of bestaande bouw- en functiemogelijkheden in onze bestemmingsplannen.

Reeds verleende vergunningen

De Omgevingswet stelt dat verleende vergunningen voor ruimtelijke ontwikkelingen binnen 5 jaar in het omgevingsplan opgenomen moeten zijn. Dit moet ervoor zorgen dat het omgevingsplan actueel blijft. Omdat met deze wijziging van het omgevingsplan geen nieuwe ontwikkelmogelijkheden worden geboden (deze zaten immers al in de verleende vergunning) kan dit beschouwd worden als een administratieve wijziging.

Kleinere ontwikkelingen

Denk bij kleinere ontwikkelingen aan (bouw)projecten die onder andere vallen onder de reikwijdte van de huidige kruimelgevallenlijst uit het Besluit omgevingsrecht (Bijlage II, artikel 4). Het gaat dan vaak om uitbreidingen of functiewijzigingen bij bestaande gebouwen, kleinere infrastructurele projecten of de bouw van kleinere installaties of nutsvoorzieningen in de openbare ruimte.

Regels die voortvloeien uit vastgestelde raadsaders

In veel gevallen stelt de raad beleid vast met daarin een voorstel om de kaders op te nemen in regels. Denk bijvoorbeeld aan het vastgestelde bommenplan. De omzetting van deze kaders in het omgevingsplan is in feite een uitvoerende actie. Daarom stellen we voor ook deze wijzigingen van het omgevingsplan door het college te laten doen.

Instructieregels vanuit de provincie of het Rijk

Het Rijk of de provincie heeft onder de Omgevingswet de mogelijkheid om gemeenten instructieregels op te leggen voor bepaalde nationale of provinciale belangen. Omdat

het ook hier gaat om de uitvoering van beleid is het ook logisch dat een dergelijke wijziging door het college wordt uitgevoerd.

Huidige wijzigingsbevoegdheden en uitwerkingsplichten

Onder de Omgevingswet vervalt de mogelijkheid voor de raad om in het omgevingsplan wijzigingsbevoegdheden en uitwerkingsplichten op te nemen. Ook de mogelijkheid van het college om voor de bestaande wijzigingsbevoegdheden en uitwerkingsplichten een wijzigings- respectievelijk uitwerkingsplan vast te stellen vervalt. Om deze planologische mogelijkheden voort te kunnen zetten, moeten we voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet deze bevoegdheden met delegatie wederom aan het college toewijzen.

Wat houdt een delegatiebesluit eigenlijk in?

De raad is bevoegd tot het vaststellen van een omgevingsplan. In artikel 2.8 van de Omgevingswet is bepaald dat de raad de bevoegdheid tot het vaststellen van delen van het plan kan delegeren aan het college. Zo'n delegatiebesluit vormt een zelfstandig besluit dat geen deel uitmaakt van het omgevingsplan. Hoewel delegatie onder de huidige wetgeving niet mogelijk is, komt het ook nu voor dat het college beslist over ruimtelijke projecten en niet de raad. Denk bijvoorbeeld aan het vaststellen van de huidige uitwerkings- en wijzigingsplannen.

In de loop van 2021 doen we een voorstel aan de raad met daarin een lijst van gevallen waarvoor het college bevoegd wordt gemaakt om wijzigingen van het omgevingsplan door te voeren. Het doel hiervan is het ontlasten van de raad, snellere besluitvorming en betere dienstverlening.

Rol gemeenteraad bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten

Naast een wijziging van het omgevingsplan is het ook na de inwerkingtreding van de Omgevingswet mogelijk om aan initiatieven die afwijken van het omgevingsplan medewerking te verlenen. Dit kan door middel van een buitenplanse omgevingsvergunning. Net als nu is het college voor deze afwijking het bevoegd gezag. De huidige wet schrijft nu voor dat de raad kan bepalen in welke gevallen een verklaring van geen bedenkingen van de raad nodig is. Onder de nieuwe wet wordt de verklaring van geen bedenkingen vervangen door het adviesrecht.

Omdat de huidige werkwijze in de praktijk goed werkt, stellen we voor deze werkwijze onder de Omgevingswet te handhaven. In de loop van 2021 leggen we de kaders voor het bindende adviesrecht voor aan de gemeenteraad.

Kaders gemeenteraad voor participatie

Participatie is een belangrijk uitgangspunt van de Omgevingswet en kan een goede bijdrage leveren aan besluitvorming. De Omgevingswet zelf laat de invulling van participatie verder vrij. Echter, in februari 2020 is in de Eerste Kamer een [motie](#) aangenomen die gemeenten, provincies en waterschappen verplicht om participatiebeleid op te stellen waarin vastgelegd wordt hoe participatie wordt vormgegeven en welke eisen daarbij gelden.

Voor het omgevingsplan moeten we in dit kader na gaan denken over de spelregels voor participatie bij:

- het aanpassen van het omgevingsplan als gevolg van thematische wijzigingen en nieuwe ontwikkelingen;
- het verlenen van vergunningen voor activiteiten die het omgevingsplan mogelijk maakt.

In dit Plan van Aanpak stellen we een heldere en praktische lijn voor waarin we toewerken naar een gelijkwaardig speelveld voor initiatiefnemers, gemeente en andere betrokkenen. We willen heldere kaders die relatief makkelijk te toetsen en te raadplegen zijn. Dit vraagt om transparante en gebruiksvriendelijke spelregels die snel inzicht geven of, en in welke mate, participatie nodig is. Hierbij zien we participatie vooral als toegevoegde waarde bij nieuwe ontwikkelingen en nieuw beleid. De participatievorm is daarbij weer afhankelijk van de invloed die participanten kunnen uitoefenen in het proces. Hieronder geven we aan welke overwegingen we hier in ieder geval bij betrekken. Bij het opstellen van de spelregels zelf hechten we veel waarde aan de inzichten die we hebben opgedaan uit eerdere participatietrajecten. We gaan dan ook graag met de betrokkenen hierover in gesprek.



uitgebreide Participatie

bij ontwikkelingen waar een uitgebreide procedure geldt

bij beleidsrijke overgang

bij nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen met een grote impact

bij nieuwe regels die voortvloeien uit de omgevingsvisie

beperkte Participatie

bij ontwikkelingen die passen binnen het omgevingsplan

bij beleidsneutrale overgang

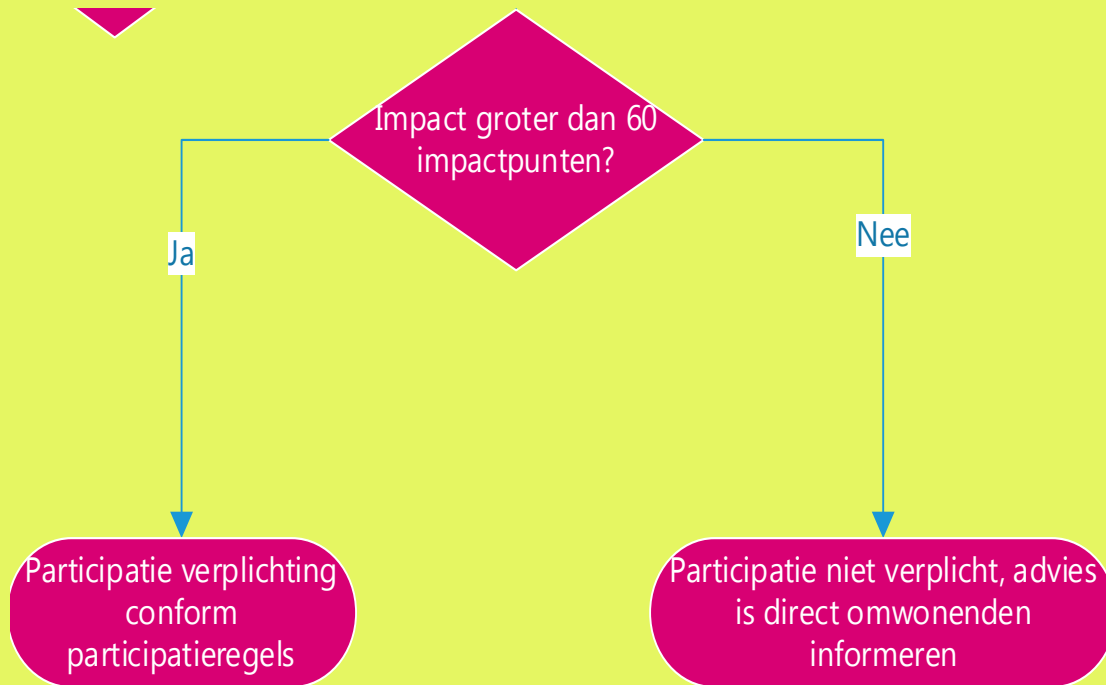
bij wijzigingen a.g.v. reeds verleende vergunningen

bij wijzigingen met een beperkte impact



Voorbeeld voor een praktische participatietool

Dit kan helpen om aan initiatiefnemers en belanghebbenden maar ook aan ons zelf aan de voorkant duidelijkheid te geven in welke gevallen we participatie nodig vinden.



Impactpuntencalculator nieuwe ontwikkeling

De ontwikkeling omvat meer dan twee kadastrale percelen	20 punten
De ontwikkeling zorgt voor een toename aan bebouwing van meer dan 50%	20 punten
De ontwikkeling gaat gepaard met een functiewijziging anders dan wonen	20 punten
De ontwikkeling zorgt voor een afname van structureel groen	20 punten
De ontwikkeling kan effecten hebben op de gebruiksmogelijkheden van aangrenzende gronden	20 punten

Figuur 10: met beslisbomen en objectiveerbare punten kun je op een transparante manier duidelijkheid verschaffen of participatie nodig is

Keuze voor Arnhem

Onze besluitvorming blijft zorgvuldig maar we maken deze beter en sneller door een optimale afstemming tussen de verschillende kerninstrumenten van de Omgevingswet. De raad blijft het orgaan dat het omgevingsplan wijzigt, maar daar waar het kan laten we besluitvorming over aan het college. Om de rol van de raad als controlerend orgaan effectief uit te kunnen blijven voeren, ontwikkelen we kaders voor het bindende adviesrecht. Uitgangspunt is dat we zoveel mogelijk aansluiten bij de huidige werkwijze. Om bij het wijzigen van het omgevingsplan de stad te betrekken, stellen we heldere en praktische spelregels voor participatie op. Daarbij sluiten we aan bij het projectvoorstel van de raads werkgroep 'Aan de slag met Burgerparticipatie'.

Voorstel aan de raad

Wijzigen omgevingsplan

- Vast te houden aan het principe dat de raad wijzigingen van het omgevingsplan vaststelt met uitzondering van:
 - Beleidsneutrale thema's
 - Reeds verleende vergunningen
 - Kleinere ontwikkelingen
 - Regels die voortvloeien uit vastgestelde raadskaders
 - Instructieregels vanuit de provincie of het Rijk
 - Huidige wijzigingsbevoegdheden en uitwerkingsplichten
- Voor deze gevallen neemt de raad in 2021 een delegatiebesluit
- Onderdeel van dit besluit is een nadere concretisering van de gevallen.

Bindend adviesrecht

- De huidige rolverdeling tussen college en raad bij grote planologische afwijkingen voort te zetten

Participatie

- Praktische spelregels voor participatie op te stellen aansluitend bij het projectvoorstel van de raads werkgroep 'Aan de slag met Burgerparticipatie'.



3.7 Rijksregels bruidsschat: integraal overnemen of wijzigen?

Met de komst van de Omgevingswet krijgen we als gemeente ongeveer 600 regels die nu nog landelijk gelden cadeau. Dit gebeurt in de vorm van een 'bruidsschat'. Bij de inwerkingtreding landen deze regels automatisch allemaal in het tijdelijk omgevingsplan. Het is aan de gemeente of we voor (een deel van) deze regels andere keuzen maken (wijzigen of schrappen). Hieraan zijn wel voorwaarden verbonden.

De bruidsschatregels zijn onderverdeeld in algemene bepalingen, omgevingswaarden en regels met betrekking tot specifieke activiteiten. De algemene bepalingen en omgevingswaarden hebben betrekking op bouw, energie, zwerfafval, geluid, trillingen en geur. Daarnaast zijn in de bruidsschatregels regels opgenomen over vooral specifieke milieuactiviteiten, zoals lozingen, houden van dieren, wassen van motorvoertuigen, bereiden van voedingsmiddelen en sportvelden.

Wanneer de regeling in de bruidsschat niet overeenkomt met de regels in een bestaand bestemmingsplan of bestaande verordening, gaat de lokale regel voor. Bepaalde regels móeten worden overgenomen. In het Besluit kwaliteit leefomgeving (hierna: Bkl) staan instructieregels op welke manier bepaalde onderwerpen (geluid, bodem, geur, trilling, erfgoed) geregeld moeten worden door de lokale overheden. Hiervoor is beperkte aanpassingsvrijheid. Dit geldt in mindere mate voor de regels over de specifieke activiteiten.

De gedecentraliseerde rijksregels mogen deels lokaal worden aangepast. Hierbij zijn drie mogelijkheden:

- Schrap waar er geen lokaal probleem is;
- Stem af op de specifieke situatie in het gebied;
- Specificeer als er specifieke wensen voor een gebied zijn.

Keuze voor Arnhem

We schrappen de regels die niet in onze gemeente van toepassing zijn. Daarnaast stemmen we de relevante regels uit de bruidsschat af met onze bestaande regels uit de diverse verordeningen en in onze bestemmingplannen. In principe is ons eigen beleid hierbij leidend. Afstemming vindt plaats door de verschillende regels uit de bruidsschat, de verordeningen en de bestemmingplannen onder te brengen in verschillende thema's. Denk bijvoorbeeld aan thema's als bomen, bijgebouwen of bodem.

Voorbeeld afstemming regelgeving bruidsschat in thema 'bijgebouwen'

In de huidige situatie gelden er voor het bouwen van bijgebouwen in de achtertuin verschillende regelingen. Het Rijk heeft een vergunningsvrije regeling voor bijbehorende bouwwerken en als gemeente hanteren we ook nog een eigen bijgebouwenregeling. De regelingen lijken in grote lijnen op elkaar maar in veel gevallen leiden ze vaak toch tot onduidelijke situaties, met veel verwarring voor de initiatiefnemer en veel uitzoekwerk voor de gemeente tot gevolg.

In het omgevingsplan vervangen we de twee regelingen door één regeling. Hierbij willen we de mogelijkheden die de kaders nu bieden zoveel mogelijk respecteren en zorgen dat initiatiefnemers zoveel mogelijk zonder vergunning aan de slag kunnen gaan. Wel met het behoud van ruimtelijke kwaliteit en leefbaarheid als uitgangspunt.



Voorstel aan de raad

- Bruidsschatregels die niet van toepassing zijn op onze gemeente te schrappen.
- Relevante bruidsschatregels per thema af te stemmen met onze bestaande regelgeving en deze via thematische wijzigingen van het omgevingsplan juridisch te verankeren.

3.8 Verordeningen: Alles of op onderdelen?

Het toevoegen van (onderdelen van) lokale verordeningen aan het omgevingsplan kan op twee manieren uitgevoerd worden. Er zijn gemeenten die ervoor kiezen om de onderdelen van de huidige verordeningen die toezien op de fysieke leefomgeving eerst samen te voegen in één gemeentelijke leefomgevingsverordening. Deze verordening kan vervolgens dan weer worden opgenomen in het omgevingsplan.

Keuze voor Arnhem

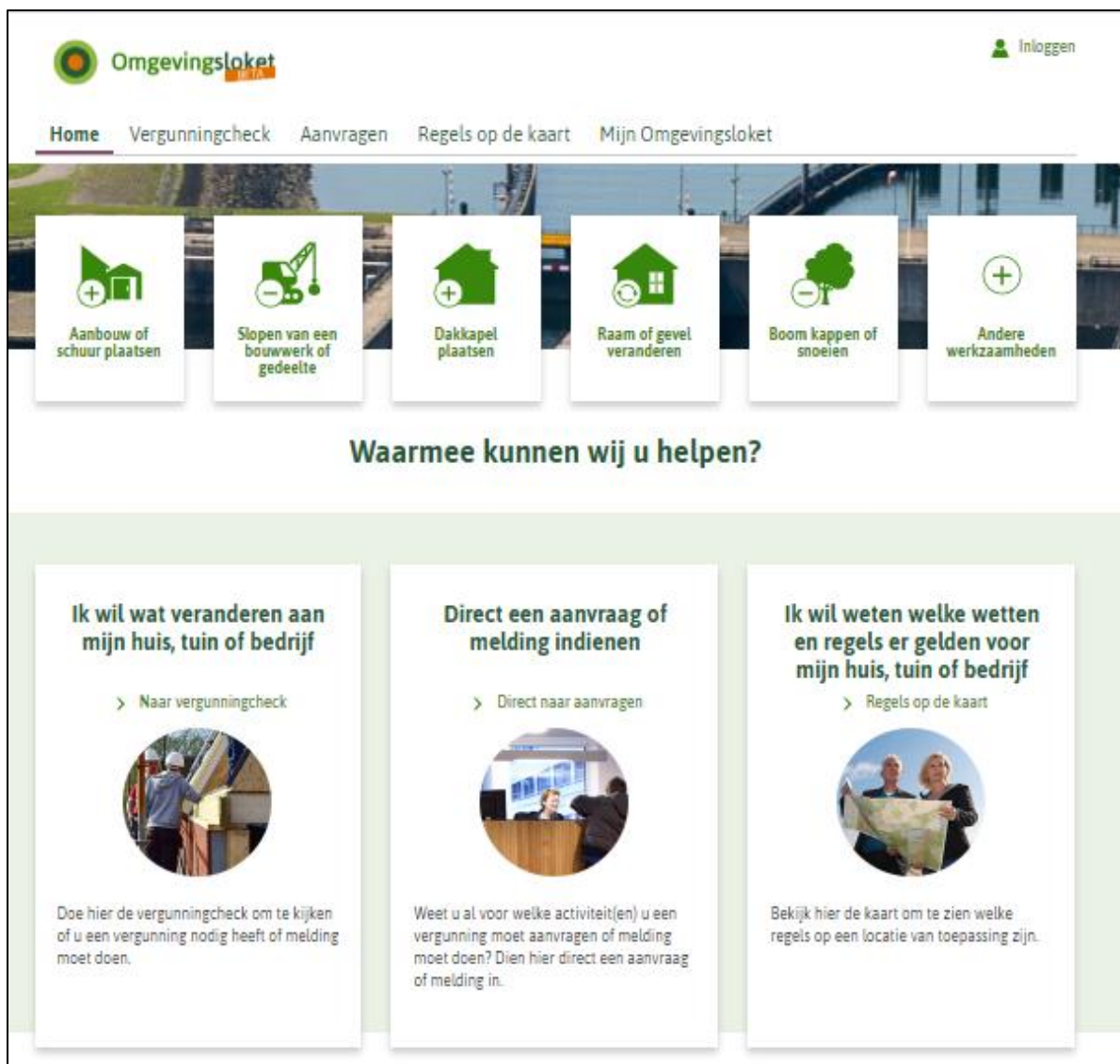
Arnhem kiest niet voor deze aanpak. De reden is dat we juist voorafgaande aan de opname in het omgevingsplan de verordeningen, bruidsschatregels en bestemmingsplanregels willen afstemmen (zie paragraaf 3.8).

Voorstel aan de raad

- Onderdelen van verordeningen die zich richten op de fysieke leefomgeving opnemen in het omgevingsplan
- De verordeningen per thema af te stemmen met de bruidsschatregels en de regels uit onze bestemmingsplannen en via thematische wijzigingen van het omgevingsplan juridisch te verankeren.

3.9. Dienstverlening: loket of totaal digitaal

Een belangrijk onderdeel in de transitie naar één integraal omgevingsplan is de digitalisering en daarmee het verbeteren van onze digitale dienstverlening. Het is de bedoeling dat inwoners, ondernemers en andere geïnteresseerden straks via hun smartphone, tablet of pc eenvoudig kunnen zien welke regels ergens gelden. Om straks relatief eenvoudig de informatie uit een omgevingsplan te ontsluiten wordt onder de Omgevingswet het invullen van het adres straks de norm. Aan de hand van het adres worden alle regels getoond die ter plaatse gelden. Daarnaast komt er een mogelijkheid om uitsluitend de regels te zien die voor een bepaalde activiteit van toepassing zijn. Bijvoorbeeld de regels voor het bouwen van een bijgebouw, het slopen van een bouwwerk of het kappen van een boom. Het Omgevingsloket is straks de digitale ingang voor het omgevingsplan en vervangt het huidige ruimtelijkeplannen.nl.



Figuur 11: Proefversie van de startpagina van het Omgevingsloket waarmee straks de regels voor de fysieke leefomgeving worden ontsloten. Zie ook <https://dmo.omgevingswet.overheid.nl/home>

Het Rijk ontwikkelt dit systeem in het 'Digitaal Stelsel Omgevingswet'(DSO). Dit stelsel is gecombineerd en verbonden met alle lokale digitale systemen van provincies, waterschappen en gemeenten. Als gemeente moeten we ervoor zorgen dat onze eigen systemen straks aan kunnen sluiten op dit landelijke systeem. Daarnaast moeten we ervoor zorgen dat we onze regels zo opbouwen dat deze door een machine kunnen worden 'gelezen' en een plek krijgen op de digitale kaart.

Annotatiestrategie

Digitaal ontsluiten alleen is echter niet genoeg. We moeten ervoor zorgen dat de gebruiker eenvoudig kan zoeken wat waar mag of niet. Hiertoe moeten "tags" toegevoegd worden aan de juridische teksten in het omgevingsplan. Dit heet annoteren. Hiervoor is inmiddels de benodigde software aangeschaft en deels ingevoerd.

Toepasbare regels en vragenbomen

Het formuleren van toepasbare regels, en die ordenen in indieningsvereisten en vragenbomen, is niet wettelijk verplicht. Echter, zonder toepasbare regels zijn er geen checks mogelijk op lokale regels en is er ook geen aanvraagformulier waarin lokale vragen en indieningsvereisten naar voren komen. Vanuit het oogpunt van digitale dienstverlening is het maken van toepasbare regels daarom gewenst.

Het Rijk levert toepasbare regels en vragenbomen voor een aantal rijksregels die uit de bruidsschat komen. De VNG levert voorbeeldregels voor de meest voorkomende activiteiten die niet voortkomen uit de rijksregels. Lokale overheden leveren toepasbare regels voor lokale regels die zij aanvullend hebben op de rijksregels.

Keuze voor Arnhem

In Arnhem grijpen we de transitie naar één omgevingsplan aan als kans om onze digitale dienstverlening in het fysieke domein flink te verbeteren. Dit doen we door toepasbare regels op te stellen voor veel voorkomende activiteiten zoals het kappen van een boom en het bouwen van een schuur. Hierbij onderzoeken we welke specifieke vragen er in Arnhem veel worden gesteld. Daarnaast gaan we nog dit jaar aan de slag met het maken van toepasbare regels zodat we alvast voldoende ervaring opdoen. Hierbij denken we bijvoorbeeld aan toepasbare regels voor de kap van bomen en voor de regels die voortkomen uit het facetplan 'splitsen en verkameren'.

Bij de verdere ontwikkeling van de digitale dienstverlening houden we uiteraard rekening met onze inwoners die niet (goed) met de computer om kunnen gaan. Het blijft altijd mogelijk om informatie te krijgen via het loket of telefonisch.

Voorstel aan de raad

- We werken al aan de voorbereidende werkzaamheden ten aanzien van de digitale dienstverlening, daarom is hier geen besluit van de raad voor nodig.

3.10. Overige besluiten

Om tot één omgevingsplan te komen zijn nog een aantal andere besluiten nodig. Het gaat om besluiten die:

- vragen om een afweging van het college en daarmee niet direct een raadsaangelegenheid zijn
- wel een raadsaangelegenheid zijn maar meer technisch van aard zijn en niet vooraf vragen om een keuze of nadere kaderstelling van de raad.

Omdat we de raad een volledig beeld willen geven van de transitie lopen we deze besluiten in deze paragraaf even langs.

3.11.1 Toepassen van de uitgebreide procedure

Nadat een aanvraag voor een omgevingsvergunning binnenkomt heeft het college in principe een termijn van 8 weken. Bij een ingewikkelde aanvraag is deze termijn

behoorlijk krap. Het college kan daarom ook de uitgebreide procedure van toepassing verklaren (dit betekent een termijn van 26 weken). Het moet dan wel gaan om een activiteit met aanzienlijke gevolgen en waartegen naar verwachting verschillende belanghebbenden bedenkingen zullen hebben. Initiatiefnemers kunnen een zienswijze indienen tegen het besluit om de uitgebreide procedure toe te passen.

Gevolg voor Arnhem

Het komende jaar gaat het college bepalen of het zinvol is vooraf een lijst op te stellen voor dergelijke gevallen. We betrekken daarbij ook de ervaringen van andere gemeenten. Mocht het tot een dergelijke lijst komen dan informeren we de raad hierover.

3.11.2 Kostenverhaal

Gemeenten zijn verplicht om de plankosten die samenhangen met ruimtelijke ontwikkelingen te verhalen op de initiatiefnemer. Denk bijvoorbeeld aan onderzoeks- en procedurekosten, maar ook aan de aansluiting van een nieuwbouwlocatie op de openbare weg. Deze verplichting blijft ook bestaan onder de Omgevingswet.

In Arnhem is het (net als in veel andere gemeenten) de praktijk dat de gemeente hierover vooraf afspraken maakt met de initiatiefnemer. Dat betekent dat in een zogenaamde anterieure overeenkomst overeenstemming wordt bereikt over de te verhalen kosten. Mocht dat niet lukken dan heeft de gemeente als stok achter de deur de mogelijkheid om deze kosten op te nemen in een exploitatieplan. Dit betekent dat een vergunning pas kan worden verleend als de kosten volgens de exploitatieopzet in het exploitatieplan vergoed zijn aan de gemeente.

Onder de Omgevingswet blijven beide manieren voor kostenverhaal mogelijk. Dus zowel vooraf, via een anterieure overeenkomst, als achteraf, via het exploitatieplan. De Omgevingswet zorgt wel voor een aantal wijzigingen in het kostenverhaal. Zo vervalt het exploitatieplan als apart document en gaat het op in het omgevingsplan. Daarnaast bieden de regels voor kostenverhaal meer flexibiliteit zodat gemeenten meer uitvoering kunnen geven aan uitnodigingsplanologie. In de nieuwe wetgeving kun je bij kostenverhaal kiezen uit twee systemen: integrale gebiedsontwikkeling of organische gebiedsontwikkeling.

Gevolg voor Arnhem

Het kostenverhaal is zowel in de huidige als de toekomstige wetgeving verplicht. De Omgevingswet maakt het toepassen van het kostenverhaal echter flexibeler. De voorkeur blijft om kostenverhaal te regelen via anterieure overeenkomsten. Hier blijft het college bij planontwikkelingen dan ook op aansturen.

3.11.3 Planschade en nadeelcompensatie

In het kader van rechtmatig overheidshandelen kan er aanspraak op schadevergoeding bestaan. Op dit moment maakt de wet onderscheid tussen planschade en nadeelcompensatie. Planschade is schade als gevolg van handelen in het ruimtelijk domein; bestemmingsplannen, omgevingsvergunningen). Nadeelcompensatie is schade die ontstaat door overig overheidshandelen (denk bv aan een tijdelijke wegafsluiting waardoor bedrijven moeilijk bereikbaar zijn en schade ondervinden). Binnen de gemeente Arnhem bestaan voor beide vormen procedureverordeningen. Hierin zijn de procedures vastgelegd, die gevolgd moeten worden bij aanvragen om schadevergoeding.

Gevolgen Omgevingswet

De Omgevingswet brengt het fenomeen planschade onder de noemer nadeelcompensatie. Door de Omgevingswet zullen er meer soorten schadeveroorzakende besluiten zijn, die we nu nog niet kennen (bijvoorbeeld maatwerkvoorschriften of binnenplanse omgevingsvergunningen). Verder zal het schademoment voor indirecte schade wijzigen, zal de waardebeoordeling aan de hand van de feitelijke situatie worden bepaald, zal het forfait van 2% naar 4% worden verhoogd en zal er ten aanzien van de voorzienbaarheid een afwijkende regeling zijn ten opzichte van de Algemene wet bestuursrecht.

De wijzigingen hebben gevolgen voor onze huidige planschadeverordening en onze huidige verordening Nadeelcompensatie. In 2021 leggen we een aangepast voorstel aan de raad voor waarin de wettelijke wijzigingen zijn doorgevoerd. Naar verwachting zal de VNG een modelverordening opstellen die we hierbij kunnen betrekken. Voor schadeveroorzakende besluiten van vóór de inwerkingtreding van de Omgevingswet geldt het oude recht nog maximaal 5 jaar. Gedurende die tijd zal de huidige gemeentelijke planschadeverordening dan ook in stand moeten blijven.

Gevolg voor Arnhem

In 2021 leggen we een aangepast voorstel voor de afhandeling van nadeelcompensatie aan de gemeenteraad voor waarin de wettelijke wijzigingen zijn doorgevoerd.

3.11.4 Leges en handhavingsbeleid

Mochten we de regels in het omgevingsplan gaan wijzigen, dan kan dit gevolgen hebben voor de leges en de handhaving. Denk bijvoorbeeld aan het vergunningsvrij maken van bepaalde activiteiten. We kunnen dan geen kosten meer vragen voor het in behandeling nemen van een vergunningsaanvraag omdat deze er niet meer is. Tegelijkertijd maken we als gemeente wel kosten, voor het controleren of bij het realiseren van de vergunningsvrije activiteiten de regels wel in acht worden genomen.

Het is op dit moment nog niet in te schatten wat de gevolgen zijn van het toekomstige omgevingsplan op onze leges en handhaving. Wat wel duidelijk is, is dat we als gemeente Arnhem niet kiezen voor een drastische wijziging in de opzet van onze regels.

Daarnaast kiest Arnhem voor een gefaseerde thematische transitie. Dat betekent dat we per wijzigingsbesluit de concrete gevolgen voor leges en handhaving in beeld krijgen en daarover op dat moment het juiste besluit genomen kan worden.

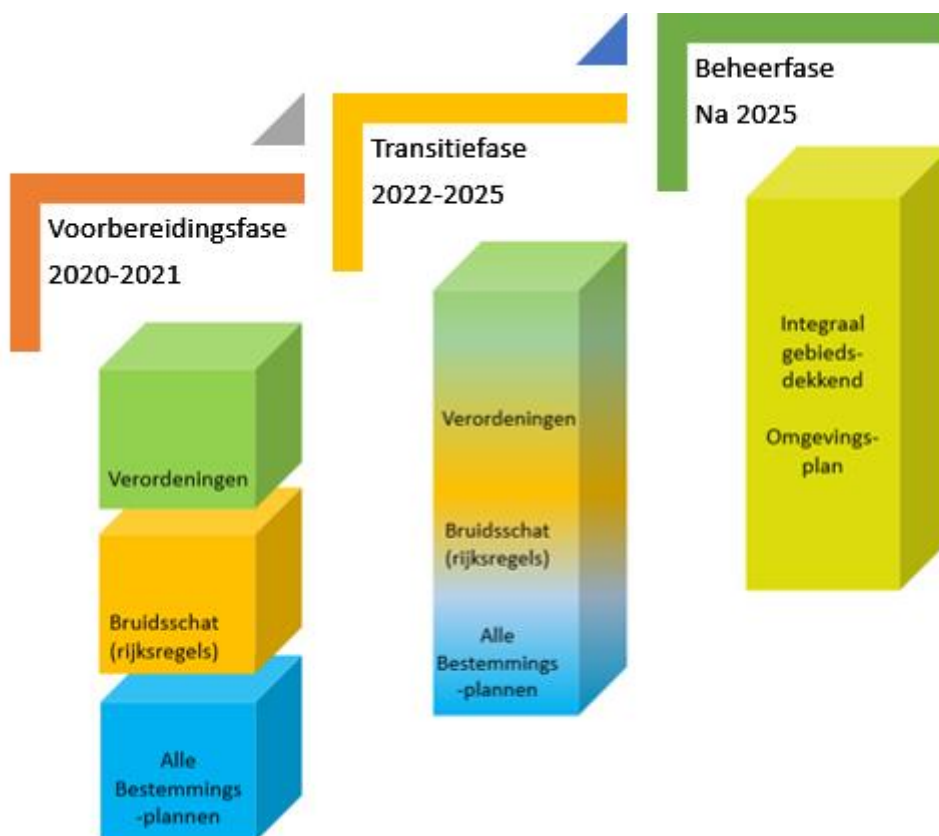
Keuze voor Arnhem

Op voorhand is nog niet aan te geven wat de uiteindelijke gevolgen voor de leges en handhaving zijn. Per thematisch wijzigingsbesluit brengen we dit straks in beeld.



4. Marsroute

Over enkele jaren beschikt Arnhem over één integraal omgevingsplan voor het hele gemeentelijke grondgebied. In dit hoofdstuk beschrijven we de marsroute om daar te komen. De marsroute bestaat uit verschillende fasen. Uitgangspunt is een goede spreiding van de werkzaamheden. Dit betekent een goede voorbereiding en een logische volgorde die aansluit bij het proces van de omgevingsvisie en de daaruit voortvloeiende programma's. En daarbij blijft de winkel gewoon open. Het is dus zaak dat initiatiefnemers weinig 'overlast' ondervinden van de verbouwing tot één omgevingsplan.



Figuur 12: De integratie van regelgeving in het omgevingsplan in de verschillende fasen

4.1 Eigenlijk zijn we in 2018 al gestart

Met het vaststellen van dit Plan van Aanpak staan we niet aan de start van het proces. In 2018 zijn we al gestart met het opdoen van ervaring in het afstemmen van versnipperde regelgeving door verschillende pilots zoals erfgoed en gezondheid. In 2019 zijn we begonnen met het actualiseren van een aantal grote bestemmingsplannen die alvast vooruitlopen op de mogelijkheden van de Omgevingswet. Deze ruimte hebben we gekregen omdat de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) Arnhem (maar ook veel andere gemeenten waaronder Deventer, Den Haag, Utrecht, Amersfoort en Breda) heeft aangewezen als experimentgemeente 'bestemmingsplan met verbrede reikwijdte'.

Anticiperen op de Omgevingswet in het plan 'Binnenstad en Singels'

In maart 2020 hebben we het conceptplan voor de Binnenstad naar buiten gebracht. In dit plan anticiperen we alvast op de Omgevingswet door:

Meer samenhang aan te brengen in regelgeving

In het plan hebben we twee nieuwe thema's toegevoegd, namelijk monumenten en welstand. Door deze regelingen samen te voegen en beter op elkaar af te stemmen geeft dit omgevingsplan meer duidelijkheid over de ontwikkelmogelijkheden van een perceel. De komende jaren hevelen we stapsgewijs alle regels voor de fysieke leefomgeving over in het omgevingsplan.

Geen bestemmingen maar functies en activiteiten te benoemen

Het omgevingsplan bevat veel meer regels omvat dan het huidige bestemmingsplan. De huidige systematiek met bestemmingen is daardoor ontoereikend om de veelheid aan regelingen op een gebruiksvriendelijke manier te ontsluiten. In de systematiek en techniek van het omgevingsplan voor de Binnenstad heeft iedere regel daarom een eigen digitale en 'klikbare' laag gekregen. Op die manier kun je per perceel eenvoudig zien welke regels gelden. Daarnaast is het plan al voorbereid om 'bevraagd te worden' dat betekent dat je straks aan kunt geven welke activiteit je wilt verrichten en een digitaal antwoord krijgt of deze activiteit mogelijk is en of je een vergunning nodig hebt.

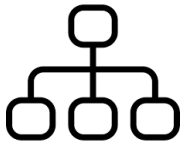


4.2 Voorbereidingsfase 2020-2021

In de voorbereidingsfase zorgen we ervoor dat Arnhem op het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet klaar is om met het omgevingsplan van rechtswege te kunnen werken. Met de kaders uit dit Plan van Aanpak als basis gaan we het volgende doen.

Voorbereidingsfase	2020	2021			
	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4
 Vaststellen PVA					
 Plannen moderniseren					
 Ruimt. plannen opschonen					
 Toepasbare regels ontwikkelen					
 Digitaliseren					
 Spelregels Participatie					
 Besluit welstand en erfgoed					
 Besluit Adviesrecht					
 Besluit nadeelcompensatie					
 Delegatiebesluit					
 Procesontwerp+ implementatie					

Figuur 13: de verschillende werkzaamheden en besluiten in de voorbereidingsfase



Plannen moderniseren (2020-2022)

We brengen in 2020 en 2021 voor verschillende gebieden beheersgerichte bestemmingsplannen in procedure waaronder het plan voor de Binnenstad (zie kader in de vorige paragraaf). Deze plannen bereiden we technisch alvast zodanig voor dat deze straks eenvoudig om te zetten zijn in het omgevingsplan. Daarnaast integreren we in een aantal van deze plannen alvast nieuwe thema's waaronder regels voor erfgoed en welstand.

Besluit: Verschillende vaststellingsbesluiten door de raad in 2021 en 2022

=====



Ruimtelijke plannen opschonen (Q4 2020)

Om te zorgen dat straks de juiste (lees geldende) plannen overgaan in het nieuwe Digitale Stelsel Omgevingswet verwijderen we de verouderde plannen (zonder rechtskracht) uit de huidige planviewer op www.ruimtelijkeplannen.nl

Besluit: Hier hoeft de raad geen besluiten voor te nemen

=====



Toepasbare regels ontwikkelen (2020 - 2021)

De benodigde software is inmiddels aanbesteed en deels ingevoerd. Nu is het zaak ermee te leren werken en onze eerste regels om te zetten in slimme beslisbomen. We willen dit onder andere gaan doen voor de kapregels uit het nieuwe bomenplan en de nieuwe regels van het facetplan spitsen en verkameren.

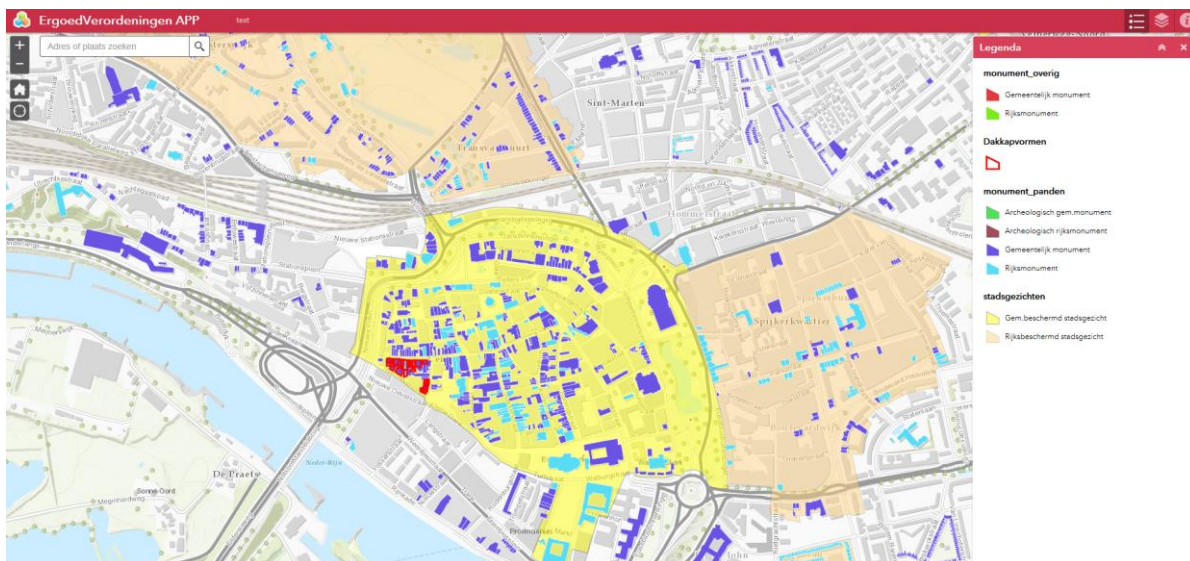
Besluit: Hier hoeft de raad geen besluiten voor te nemen

=====



Digitaliseren (2020-2025)

Omdat straks iedere regel die in het omgevingsplan een 'werkingsgebied' moet hebben, zijn we alvast aan de slag gegaan met het digitaliseren van een groot deel van onze regels.



Figuur 14: digitaliseren van monumenten en beschermde stadsgezichten

Besluit: Hier hoeft de raad geen besluiten voor te nemen

=====



Spelregels voor participatie opstellen (Q1 2021)

Voor het omgevingsplan gaan we spelregels voor participatie opstellen.

Besluit: vaststellen van praktische spelregels voor participatie aansluitend bij het projectvoorstel van de raadswerkgroep 'Aan de slag met Burgerparticipatie'

=====



Besluit voor toetsing welstand en monumenten (Q2 2021)

Om te kunnen bepalen of bouwplannen voldoen aan redelijke eisen van welstand en rekening houden met eventueel aanwezige monumentale waarden, hebben we nu het team welstand en monumenten. De huidige bepalingen over deze toetsing in de erfgoedverordening en de bouwverordening vallen niet onder het overgangsrecht en gaan dus ook niet automatisch over in het omgevingsplan. De raad moet hier voor de inwerkingtreding van de nieuwe wet een besluit over nemen.

Besluit: Voortzetten of door ontwikkelen van het huidige team welstand en monumenten

=====



Besluit adviesrecht (Q2 2021)

Onder de nieuwe wet wordt de verklaring van geen bedenkingen vervangen door het adviesrecht. Omdat de huidige werkwijze in de huidige praktijk goed werkt, stellen we voor deze werkwijze onder de Omgevingswet te handhaven. In de loop van 2021 leggen we de kaders voor het bindende adviesrecht voor aan de gemeenteraad.

Besluit: Aansluiten bij de huidige werkwijze VVGB als het gaat om het bindende adviesrecht

=====



Delegatiebesluit (Q3 2021)

De raad is bevoegd tot het vaststellen van een omgevingsplan. In artikel 2.8 van de Omgevingswet is bepaald dat de raad de bevoegdheid tot het vaststellen van delen van het plan kan delegeren aan het college. Het doel hiervan is het ontlasten van de raad, snellere besluitvorming en betere dienstverlening.

Besluit:

Vast te houden aan het principe dat de raad wijzigingen van het omgevingsplan vaststelt met uitzondering van:

- Beleidsneutrale thema's
- Reeds verleende vergunningen
- Kleinere ontwikkelingen
- Regels die voortvloeien uit vastgestelde raadsaders
- Instructieregels vanuit de provincie of het Rijk
- Huidige wijzigingsbevoegdheden en uitwerkingsplichten

=====



Processchema's ontwerpen voor wijzigen omgevingsplan (Q3 2020)

Ontwerpen en invoeren van de wijze waarop we het omgevingsplan gaan wijzigen als gevolg van nieuwe ontwikkelingen of thematische toevoegingen en aanpassingen. Waar nodig herontwerpen we de werkprocessen, zodanig dat we in staat zijn om vlot besluiten te kunnen nemen. Ook bereiden we het proces voor waarmee we wijzigingen van het tijdelijk omgevingsplan uit kunnen voeren.

Besluit: Hier hoeft de raad geen besluiten voor te nemen

=====



De winkel blijft open (2020-2021)

Uiteraard blijven er nieuwe initiatieven in de stad komen die kunnen vragen om een aanpassing van het omgevingsplan.

Besluit: verschillende vaststellingsbesluiten voor het wijzigen van het omgevingsplan als gevolg van nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen

4.3 Transitiefase (2022-2025)

In de transitiefase, die afloopt op het moment dat het tijdelijk omgevingsplan in zijn geheel is getransformeerd in het uiteindelijke omgevingsplan, integreren we de rijkregels die gedecentraliseerd worden en onze eigen regelgeving over de fysieke leefomgeving in het omgevingsplan van rechtswege. Daarnaast passen we regels aan als daar op basis van de vastgestelde omgevingsvisie of instructieregels vanuit de provincie of het Rijk aanleiding toe is. Daarnaast blijft ook in deze fase uiteraard de winkel open.

Transitiefase		2022				2023				2024 e.v.			
		Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4
	Besluit schrappen regels bruidsschat												
	Thematische wijzigingen												
	De winkel blijft open												

Figuur 15: de verschillende werkzaamheden en besluiten in de transitiefase



Besluit schrappen regels bruidsschat (Q1 2022)

Tijdens de voorbereidingsfase oriënteert Arnhem zich op de inhoud van de bruidsschat. In deze fase kijken we welke regels niet van toepassing zijn in de gemeente Arnhem en maken we een voorstel van de te schrappen regels. Op die manier komen alleen de voor Arnhem relevante regels in het tijdelijke omgevingsplan terecht..

Besluit: een mogelijk voorstel aan de raad om op voorhand bepaalde bruidsschatregels niet op te nemen in het omgevingsplan

=====



Thematische wijzigingsbesluiten (2022-2025)

Nadat in 2022 de Omgevingswet in werking is getreden kunnen we daadwerkelijk aan de slag met het opbouwen van het omgevingsplan. Hiervoor leggen we stap voor stap verschillende thematische wijzigingsbesluiten aan de raad voor (tenzij de wijzigingen zijn gedelegeerd aan het college).

Deze besluiten bevatten alle wijzigingen die mogelijk voortkomen uit de omgevingsvisie en de programma's en/of instructieregels van het Rijk en de gemeente!

Vanwege de veelheid aan besluiten is een goede prioritering van groot belang. In de voorbereidingsfase doen we alvast een voorstel voor de volgorde van de thema's. Uiteraard kunnen maatschappelijke ontwikkelingen vragen om een andere volgorde.



Besluit: verschillende thematische wijzigingsbesluiten tenzij deze gedelegeerd zijn aan het college

=====



Wijzigingen op grond van de omgevingsvisie en Programma's (vanaf 2022)

Als de omgevingsvisie en Programma's vastgesteld zijn, hebben die een kaderstellende werking voor het omgevingsplan. Het vaststellen van de omgevingsvisie zal een belangrijke impuls geven aan het bijstellen van het omgevingsplan. De geest van de Omgevingswet zal vanaf dat moment een plek krijgen in het omgevingsplan van de gemeente. De wijzigingsbesluiten die voortvloeien uit de visie en de programma's maken we onderdeel van de thematische wijzigingen.

Besluit: verschillende thematische wijzigingsbesluiten tenzij deze gedelegeerd zijn aan het college

=====



Wijzigingen als gevolg van instructieregels (vanaf 2022)

Arnhem is niet volledig vrij als het gaat om het bepalen van de inhoud, toelichting of motivering van het omgevingsplan. Vanuit het Rijk en de provincie krijgt de gemeente instructieregels mee. Wanneer in het omgevingsplan een instructieregel niet juist, niet volledig of niet op tijd is uitgevoerd, kan dat gevolgen hebben. De bestuursrechter kan dan het omgevingsplan geheel of gedeeltelijk schorsen of vernietigen. Aan de instructieregels wordt een termijn verbonden. De wijzigingsbesluiten die voortvloeien uit de instructieregels maken we onderdeel van de thematische wijzigingen.

Besluit: verschillende thematische wijzigingsbesluiten tenzij deze gedelegeerd zijn aan het college



De winkel blijft open (2022-2024)

Uiteraard blijven er nieuwe initiatieven in de stad komen die kunnen vragen om een aanpassing van het omgevingsplan.

Besluit: verschillende vaststellingsbesluiten voor het wijzigen van het omgevingsplan als gevolg van nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen

4.4 Beheerfase (na 2025)

De beheerfase volgt op de feitelijke integratie en maakt straks deel uit van onze reguliere werkzaamheden zoals het aanpassen van het omgevingsplan als gevolg van nieuwe ontwikkelingen en het actueel houden van onze regelgeving als gevolg van gewijzigd beleid.

Beheerfase		2025				2026				2027 e.v.			
		Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4
	Wijzigingen uit de beleidscyclus												
	Wijzigingen nav ontwikkelingen												

Figuur 16: de verschillende werkzaamheden en besluiten in de beheerfase

Besluit: verschillende vaststellingsbesluiten voor het wijzigen van het omgevingsplan als gevolg van nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen en gewijzigd beleid

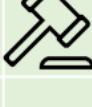
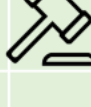
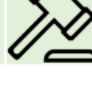


4.5 Relatie beslismomenten o-plan, o-visie en o-programma's

In de planning is de relatie te zien tussen de beslismomenten die samenhangen het omgevingsplan en de andere instrumenten, te weten de omgevingsvisie en de omgevingsprogramma's.

De groene rijen omvatten alle besluiten die samenhangen met de transitie naar één samenhangend omgevingsplan voor de hele gemeente. Dit Plan van Aanpak vormt de basis voor de raadvorstellen die we de raad in 2021 gaan voorleggen over participatie, het bindend adviesrecht en delegatie. Het gaat hier om de voorbereidende besluiten die nodig zijn om na 1 januari 2022 met het omgevingsplan te kunnen werken. Daarnaast zijn deze besluiten nodig voor een soepele transitie naar één samenhangend omgevingsplan voor de hele gemeente. Gedurende deze periode leggen we ook nog verschillende bestemmingsplannen met verbrede reikwijdte aan uw voor. Deze plannen zijn technisch alvast voorbereid op de digitale eisen van het omgevingsplan en kennen een beperkte mate van integraliteit.

In de rode rij ziet u het beslismoment voor de omgevingsvisie. De omgevingsvisie vormt in 2022 de inhoudelijke basis voor de omgevingsprogramma's. De beslismomenten van de omgevingsprogramma's zijn opgenomen in de gele rij. De programma's kunnen weer gevolgen hebben voor de regels in het omgevingsplan en daarmee dus de thematische wijzigingsbesluiten die we tegen die tijd aan uw raad voorleggen.

	Wro					Omgevingswet					
Integrale planning Instrumenten Omgevingswet	'20	'21				'22				'23 e.v	
	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2
Plan van Aanpak omgevingsplan											
bestemmingsplannen met verbrede reikwijdte											
omgevingsvisie											
omgevingsprogramma's (thema's en gebieden)											
spelregels participatie omgevingsplan											
bindend adviesrecht omgevingsplan											
Delegatiebesluit omgevingsplan											
thematische wijzigingen omgevingsplan											

Figuur 17: integrale planning met relatie tussen beslismomenten verschillende instrumenten

