

Plan van aanpak transitiefase omgevingsplan

18 oktober 2022 | Versie 1.0

Naam opsteller	Lara Rissewijk	Datum vaststelling	15 december 2022
Team	Ruimtelijk Beleid	Vastgesteld door	Gemeenteraad
Datum en versie	18 oktober 2022 versie 1.0	Eventueel publicatiedatum	n.v.t.
		Zaaknummer	500903

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1	Samenvatting.....	2
Hoofdstuk 2	Inleiding	4
Hoofdstuk 3	Het omgevingsplan algemeen.....	7
Paragraaf 1	Het instrument omgevingsplan	7
Paragraaf 2	Omgevingsplan is geen bestemmingsplan 2.0	8
Hoofdstuk 4	Strategie omgevingsplan	10
Paragraaf 1	Stapsgewijs naar het omgevingsplan nieuwe stijl.....	10
Paragraaf 2	Lingewaards omgevingsplan in 2028.....	10
Paragraaf 3	Structuur van het omgevingsplan	11
Paragraaf 4	De ontwerp vragen van het omgevingsplan.....	13
Paragraaf 5	Aanpak toepasbare regels	15
Paragraaf 6	Aanpak bruidsschat	16
Paragraaf 7	Aanpak verordeningen	16
Hoofdstuk 5	Opdrachtgeverschap omgevingsplan	18
Hoofdstuk 6	Minimale acties tot inwerkingtreding.....	20
Paragraaf 1	Minimale acties VNG en keuzes gemeenteraad	20
Paragraaf 2	Overige voorbereidingen tot inwerkingtreding	22
Hoofdstuk 7	De winkel openhouden	25
Paragraaf 1	Buitenplanse OPA.....	25
Paragraaf 2	Wijziging van het omgevingsplan.....	26
Paragraaf 3	Welke van de twee?.....	27

Hoofdstuk 1 Samenvatting

Op 1 januari 2023 treedt de Omgevingswet in werking. De Omgevingswet vereenvoudigt regels voor ruimtelijke ontwikkelingen en voegt deze samen. We gaan van 26 wetten naar één wet, van 60 AMvB's naar vier AMvB's en van 75 ministeriële regelingen naar één regeling. Niet alleen de wetgeving wijzigt, ook het digitale stelsel verandert. Er wordt met de wet een Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) geïntroduceerd.

De Omgevingswet staat voor *een goed evenwicht tussen het benutten én beschermen van de leefomgeving*. De nieuwe wet kent een ander instrumentarium, moet zorgen voor een samenhangende aanpak van de leefomgeving, ruimte voor lokaal maatwerk en betere en snellere besluitvorming. De wet bevordert participatie, bijvoorbeeld door de omgeving zo goed mogelijk te betrekken bij de ontwikkeling van de leefomgeving.

Hoofdstuk 2 gaat over de Omgevingswet in het algemeen en de kerninstrumenten en geeft aan hoe de gemeente Lingewaard de implementatie van de wet in haar organisatie heeft georganiseerd. Dit plan van aanpak gaat verder voornamelijk over het instrument omgevingsplan en de omgevingsvergunning in relatie tot het omgevingsplan. Op 1 januari 2023 heeft de gemeente Lingewaard, net als alle andere gemeenten in Nederland, een omgevingsplan van rechtswege. Vervolgens heeft de gemeente tijdens een transitiefase, die tot 2030 duurt, de tijd om tot een definitief omgevingsplan te komen. Dit plan van aanpak gaat met name over die transitiefase en de keuzes die daarbij horen. Daarbij is onder meer van belang hoe de gemeente Lingewaard omgaat met het mogelijk maken van wenselijke en haalbare initiatieven van inwoners en bedrijven tijdens deze transitiefase.

Hoofdstuk 3 behandelt het instrument omgevingsplan in het algemeen. In de omgevingsvisie maakt de gemeente Lingewaard keuzes over de ontwikkeling en bescherming van haar leefgebied. Deze keuzes worden onder andere verder uitgewerkt in het omgevingsplan. Het omgevingsplan bevat de gemeentelijke regels voor de fysieke leefomgeving. Die regels moeten leiden tot *een evenwichtige toedeling van functies aan locaties*. Het omgevingsplan is juridisch bindend voor eenieder en bevat het kader waaraan aanvragen voor een omgevingsvergunning worden getoetst. Verder worden in hoofdstuk 3 de verschillen tussen het omgevingsplan en het bestemmingsplan besproken. Het omgevingsplan is namelijk geen bestemmingsplan 2.0.

In hoofdstuk 4 wordt ingegaan op de strategie voor het omzetten van het tijdelijk deel van het omgevingsplan naar het omgevingsplan nieuwe stijl. Het tijdelijk deel bestaat uit ruimtelijke regels uit de bestaande instrumenten van de Wet ruimtelijke ordening (Wro), regels uit gemeentelijke verordeningen over erfgoed, geur en de afvoer van regen- en grondwater en de bruidsschat. De bruidsschat zijn voormalige centrale rijksregels die worden gedecentraliseerd. In het hoofdstuk wordt besproken hoe we in Lingewaard tot het omgevingsplan nieuwe stijl willen komen (stapsgewijs en gebiedsgericht), wat onze streefdatum is, welke structuur we kiezen om het omgevingsplan op te bouwen, hoe we omgaan met het toepasbaar maken van regels en wat de aanpak is voor het verwerken van de bruidsschat en de verordeningen.

Hoofdstuk 5 gaat over het opdracht verlenen aan een extern bureau voor het opstellen van het omgevingsplan nieuwe stijl. Daarbij wordt ook ingegaan op hoe we de taakverdeling tussen de gemeente Lingewaard en zo'n bureau voor ons zien. De keuze om samen te werken en het omgevingsplan na de transitiefase zelf in beheer te nemen is het meest interessant op de lange termijn.

Daarna behandelt hoofdstuk 6 de stand van zaken van de minimale acties van de VNG. Het gaat om een aantal acties die juridisch verplicht zijn of vanuit bedrijfsmatig opzicht noodzakelijk zijn. Het gaat om voorliggend plan van aanpak, verplichte participatie, bindend adviesrecht, het toepassen van de uitgebreide procedure, delegatie van het omgevingsplan, het instellen van een gemeentelijke adviescommissie omgevingskwaliteit, leges, nadeelcompensatie, taken omgevingsdienst, handhaving en de delegatie- en

mandaatstructuur. Dit hoofdstuk gaat tevens over andere belangrijke werkzaamheden, die we tot inwerkingtreding van de wet willen uitvoeren.

Na 1 januari 2023 vervalt het instrument bestemmingsplan en worden nieuwe aanvragen afgehandeld volgens de Omgevingswet. Na 1 januari 2023 hebben we te maken met aanvragen voor omgevingsvergunning die passen binnen het omgevingsplan aan de ene kant en aanvragen voor omgevingsvergunning die niet passen binnen het omgevingsplan aan de andere kant. Een activiteit die voldoet aan de regels in het omgevingsplan, maar waarvoor toch een vergunningplicht geldt, heet een *binnenplanse* omgevingsplanactiviteit. Wil de gemeente toch medewerking verlenen aan initiatief dat niet binnen het omgevingsplan past, dan kan dat op twee manieren: met een wijziging van het omgevingsplan of met een *buitenplanse* omgevingsplanactiviteit vergunning (BOPA). Hoofdstuk 7 gaat uitgebreid in op de overeenkomsten en verschillen van beide instrumenten en geeft advies over de meest geschikte variant, waarvan we verwachten dat de gemeente initiatiefnemers daarmee sneller van dienst kan zijn.

De implementatie van de Omgevingswet in het algemeen en van het project transitiefase omgevingsplan in het bijzonder geeft de gemeente Lingewaard een uitdaging die we met veel zorgvuldigheid willen voorbereiden en uitvoeren. Dit plan van aanpak is daarbij het uitgangspunt, maar gemaakte keuzes kunnen op basis van nieuwe inzichten, werkwijzen en capaciteit mogelijk veranderen.

Hoofdstuk 2 Inleiding

Op 1 januari 2023¹ treedt de Omgevingswet in werking. De Omgevingswet vereenvoudigt regels voor ruimtelijke ontwikkelingen en voegt deze samen:

- Van 26 wetten naar één Omgevingswet.
- Van 60 AMvB's naar vier AMvB's:
 - Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl).
 - Besluit activiteiten leefomgeving (Bal).
 - Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl).
 - Omgevingsbesluit (Ob).
- Van 75 ministeriële regelingen naar één Omgevingsregeling.

De Omgevingswet bundelt en moderniseert de wetten voor de leefomgeving. Het gaat onder meer om wet- en regelgeving over bouwen, milieu, water, ruimtelijke ordening en natuur. De Omgevingswet staat voor *een goed evenwicht tussen het benutten én beschermen van de leefomgeving*.

De nieuwe wet kent een ander instrumentarium, moet zorgen voor een samenhangende aanpak van de leefomgeving, ruimte voor lokaal maatwerk en betere en snellere besluitvorming. De wet bevordert participatie, bijvoorbeeld door de omgeving zo goed mogelijk te betrekken bij de ontwikkeling van de leefomgeving. Dit heeft tot gevolg dat we als gemeente integraler gaan werken én denken en dat we daardoor de samenwerking met andere overheden en betrokken partijen versterken.

Niet alleen de wetgeving wijzigt, ook het digitale stelsel verandert. Samen met het instellen van één digitaal loket, het Omgevingsloket², moet deze stelselwijziging het starten van ruimtelijke projecten makkelijker maken. In het Omgevingsloket zien initiatiefnemers snel wat er mag in de leefomgeving. En kunnen ze bijvoorbeeld meteen een vergunning aanvragen. Het Omgevingsloket zal de volgende bestaande websites vervangen: het Omgevingsloket Online (OLO), Activiteitenbesluit Internet Module (AIM) en www.ruimtelijkeplannen.nl.



¹ Voor zover op dit moment bekend.

² <https://pre.omgevingswet.overheid.nl/home>

Doel en reikwijdte

De Omgevingswet geeft zes (nieuwe) kerninstrumenten voor het *gebruiken en beschermen van de leefomgeving*. Met deze instrumenten schrijven we beleid en voeren we dat uit. Daarnaast kunnen we met deze instrumenten regels stellen aan activiteiten en de uitvoering van projecten. De zes kerninstrumenten zijn:

1. De omgevingsvisie (rijk, provincies en gemeenten).
2. Het programma.
3. Decentrale regels: het omgevingsplan, de provinciale omgevingsverordening en de waterschapsverordening.
4. Algemene (centrale) rijksregels: de Omgevingswet, de AMvB's en de omgevingsregeling.
5. De omgevingsvergunning.
6. Het projectbesluit.

Dit plan van aanpak gaat over het instrument omgevingsplan. Het omgevingsplan bevat de gemeentelijke regels voor de fysieke leefomgeving. Bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet heeft elke gemeente één omgevingsplan voor haar gehele grondgebied: het omgevingsplan van rechtswege. Vervolgens heeft de gemeente een transitiefase³ om tot een definitief omgevingsplan te komen. Dit plan van aanpak gaat met name over die transitiefase en de keuzes die daarbij horen. Daarbij is onder meer van belang hoe de gemeente Lingewaard omgaat met het mogelijk maken van wenselijke en haalbare initiatieven van inwoners en bedrijven tijdens deze transitiefase. Hoewel de transitiefase tot 2030 duurt, moet de gemeente vanaf de inwerkingtreding van de Omgevingswet in staat zijn om het omgevingsplan te wijzigen.

We brengen met dit plan van aanpak diverse acties van de projectgroep transitiefase Omgevingsplan in beeld. Het plan van aanpak is tot stand gekomen na een aantal sessies van de projectgroep transitiefase Omgevingsplan onder begeleiding van een extern bureau. We hebben in de sessies veel informatie opgehaald om in samenspraak tot keuzes voor het omgevingsplan te komen. Ook is een projectleider aangewezen en zijn de volgende deelprojecten gestart:

- Omgevingsplan: komen tot een omgevingsplan nieuwe stijl in 2028;
- Verordeningen: tijdig beschikken over actuele verordeningen die voldoen aan het bepaalde in de Omgevingswet;
- Werkproces wijzigen omgevingsplan: het te doorlopen proces zodanig inrichten dat op efficiënte wijze een zorgvuldige besluitvorming voor het wijzigen van een omgevingsplan tot stand komt;
- Werkproces bopa: het te doorlopen proces zodanig inrichten dat op efficiënte wijze een zorgvuldige besluitvorming op de aanvraag omgevingsvergunning tot stand komt;
- Omgevingstafel: initiatiefnemers begeleiden naar een zo compleet mogelijke formele aanvraag als het project wenselijk en haalbaar is;
- DSO: het kunnen ontvangen van aanvragen en meldingen, het kunnen publiceren van Omgevingswetbesluiten en het kunnen registreren van vragenbomen (toepasbare regels);
- Wet- en regelgeving: het kennisniveau over de Omgevingswet in de breedte en de diepte bevorderen, waar nodig met cursus en training.

Voor alle deelprojecten wordt een actieoverzicht bijgehouden. Het betreft een dynamisch document waarbij de genoemde acties periodiek worden teruggekoppeld in de projectgroep. Waar nodig vindt bijsturing plaats.

Sommige acties in dit plan van aanpak horen bij de periode in aanloop naar de inwerkingtreding van de Omgevingswet en andere acties moeten we tussen de inwerkingtreding van de Omgevingswet en het einde van de transitiefase uitvoeren. Het doel is om aan het einde van de transitiefase (of zoveel eerder als mogelijk):

1. Over een definitief omgevingsplan te beschikken; en
2. Wijzigingen van het omgevingsplan in reguliere werkprocessen te hebben geborgd. Dit leggen we verder uit in hoofdstuk 7.

³ Voor zover op dit moment bekend, duurt de transitiefase tot eind 2030. Dit wordt nog bij Koninklijk Besluit bepaald.

De implementatie van de Omgevingswet in het algemeen en van het project transitiefase omgevingsplan in het bijzonder geeft de gemeente Lingewaard een uitdaging die we met veel zorgvuldigheid willen voorbereiden en uitvoeren. Dit plan van aanpak is daarbij het uitgangspunt, maar gemaakte keuzes kunnen op basis van nieuwe inzichten, werkwijzen en capaciteit mogelijk veranderen. Daar waar een uitspraak van college en/of gemeenteraad nodig is, zullen daartoe voorstellen worden voorbereid.

Leeswijzer

Na dit inleidende hoofdstuk, wordt in hoofdstuk 3 kort het instrument omgevingsplan besproken. Hoofdstuk 4 gaat in op de strategie van het omgevingsplan voor Lingewaard. In dit hoofdstuk komen onderwerpen, zoals een gebiedsgerichte aanpak, de opbouw en structuur van het omgevingsplan, toepasbare regels, de bruidsschat en verordeningen aan bod. Hoofdstuk 5 gaat over opdrachtgeverschap voor het omgevingsplan. In hoofdstuk 6 worden de minimale acties tot inwerkingtreding van de Omgevingswet besproken en in hoofdstuk 7 wordt aangegeven hoe de gemeente Lingewaard haar winkel openhoudt.

Hoofdstuk 3 Het omgevingsplan algemeen

Paragraaf 1 Het instrument omgevingsplan

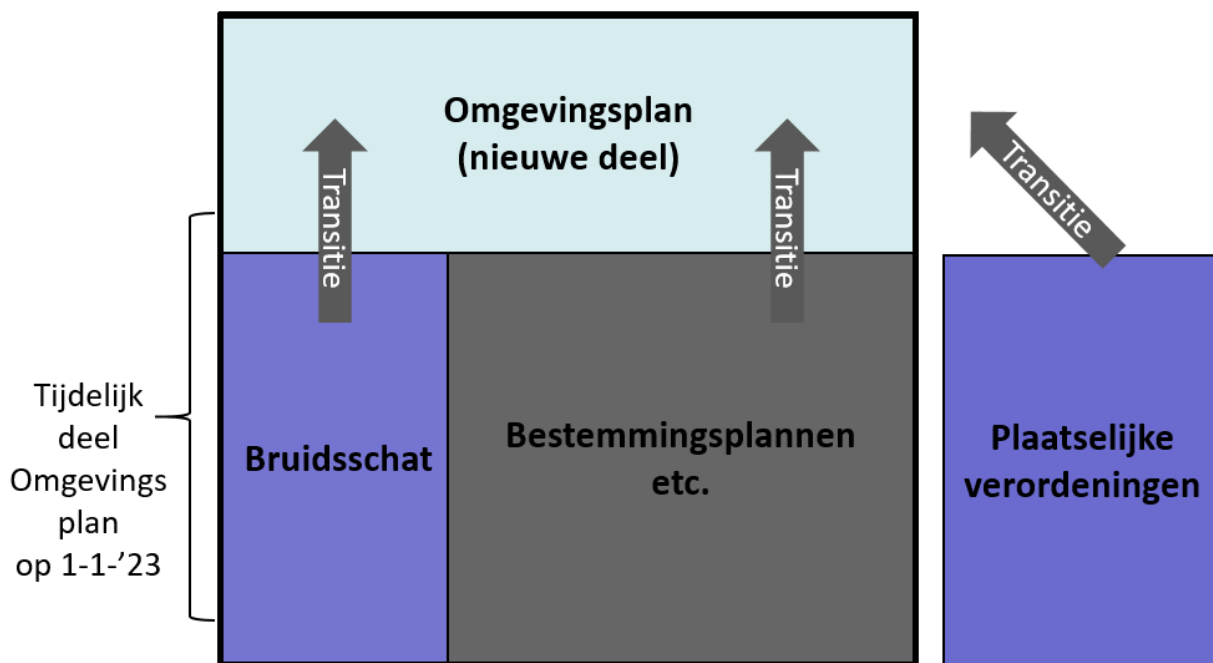
In de omgevingsvisie maakt de gemeente Lingewaard keuzes over de ontwikkeling en bescherming van haar leefgebied. Deze keuzes worden onder andere verder uitgewerkt in het omgevingsplan. Het omgevingsplan bevat de gemeentelijke regels voor de fysieke leefomgeving. Iedere gemeente heeft straks één omgevingsplan dat juridisch bindend is voor eenieder. Het omgevingsplan is het kader waaraan aanvragen voor een omgevingsvergunning worden getoetst.

De gemeente Lingewaard kan per gebied aangeven welke activiteiten zij wel of niet toestaat. Dit kan met een algemene beschrijving met randvoorwaarden of met een specifieke regeling. De regels in het omgevingsplan moeten leiden tot een *evenwichtige toedeling van functies aan locaties*.

Bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet vormen alle geldende bestemmingsplannen, enkele gemeentelijke verordeningen en een bruidsschat samen het omgevingsplan. Dit noemen we het omgevingsplan van rechtswege of het tijdelijk deel van het omgevingsplan. Dit tijdelijk deel bestaat uit:

- De ruimtelijke regels uit de bestaande instrumenten van de Wet ruimtelijke ordening (Wro);
- De regels uit gemeentelijke verordeningen over erfgoed, geur en de afvoer van regen- en grondwater;
- De bruidsschat.

De bruidsschat zijn voormalige centrale rijksregels die worden gedecentraliseerd. Dit voorkomt een rechtsvacuüm zolang de gemeente geen omgevingsplan nieuwe stijl heeft. De bruidsschat geeft gemeenten ruimte om een nieuwe afweging te maken over de noodzaak van het stellen van bepaalde regels en vervolgens over de inhoud daarvan (hetzelfde, anders, ruimer of strenger).



Een aantal zaken kan niet in het omgevingsplan worden geregeld. Het gaat dan met name om bevoegdheden van de burgemeester op het gebied van openbare orde en veiligheid. Deze onderwerpen staan in andere gemeentelijke verordeningen en mogen niet in het omgevingsplan worden opgenomen.

Het tijdelijke deel van het omgevingsplan moet tijdens de transitiefase worden omgezet in een volledig omgevingsplan, een omgevingsplan nieuwe stijl. Dat gebeurt, gelet op de omvang van en onbekendheid met de werkzaamheden, stapsgewijs door meerdere wijzigingen van het omgevingsplan voor te bereiden en vast te stellen. Deze wijzigingen moeten voldoen aan een *evenwichtige toedeling van functies aan locaties*. Regels,

beleid en ruimtelijke ontwikkelingen, die na 1 januari 2023 worden voorbereid, komen in beginsel direct in het nieuwe deel van het omgevingsplan.

Het wijzigen van het omgevingsplan gaat altijd via de uniforme openbare voorbereidingsprocedure (uov) uit Afdeling 3.4 Awb, ook wel bekend als de uitgebreide procedure. Een wijziging van het omgevingsplan start desgewenst met een voorbereidingsbesluit en gaat verder met het publiceren en ter inzage leggen van een ontwerpbesluit met de mogelijkheid om zienswijzen in te dienen. Daarna volgt een definitief besluit dat in werking treedt daags na afloop van de beroepstermijn.

Paragraaf 2 Omgevingsplan is geen bestemmingsplan 2.0

Het omgevingsplan is niet één op één te vergelijken met de huidige bestemmingsplannen. Gemeenten kunnen nu meerdere bestemmingsplannen hebben voor hun grondgebied. Dat is ook in Lingewaard het geval. Gemeenten kunnen straks niet meerdere omgevingsplannen hebben. Er is één omgevingsplan. Het omgevingsplan heeft daarbij meer het karakter van een verordening. Wijzigingen worden dan ook integraal verwerkt in één plan. Als we ervoor kiezen om een globaler en flexibeler omgevingsplan te maken, ontstaat meer ruimte voor initiatieven binnen de opgestelde kaders. Als we ervoor kiezen regels meer in detail te maken, zal er vaker een uitgebreide procedure nodig zijn om een wenselijk en haalbaar initiatief alsnog mogelijk te maken.

Ook kent het omgevingsplan een bredere reikwijdte dan de huidige bestemmingsplannen. Bestemmingsplannen moeten voldoen aan 'een goede ruimtelijke ordening'. Het omgevingsplan gaat over de gehele fysieke leefomgeving en heeft tot doel *een evenwichtige toedeling van functies aan locaties*. Dit kan leiden tot andere regels over activiteiten, want het gaat nu om activiteiten die gevolgen (kunnen) hebben voor de fysieke leefomgeving. De vorm, inhoud en motivering van de regels in het omgevingsplan zullen meer gaan lijken op de regels in gemeentelijke verordeningen. Het idee van een bestemming met een bestemmingsvlak wordt losgelaten en we gaan denken vanuit activiteiten en werkingsgebieden. Regels over de fysieke leefomgeving, die nu bij of krachtens verordening zijn gesteld, kunnen straks in het omgevingsplan worden geregeld. In sommige gevallen is dat zelfs verplicht. Hierbij moet worden gedacht aan verboden behoudens vergunning, zoals opgenomen in het standplaatsen- en ventvergunningenbeleid of het uitwegenbeleid.

OMGEVINGSWET

Het omgevingsplan

Het gemeentelijk omgevingsplan geldt integraal en is gebiedsdekkend.
Het geeft alle regels voor de fysieke leefomgeving.



Een aantal activiteiten en aspecten wordt naar gemeenten gedecentraliseerd, want de Omgevingswet gaat uit van 'decentraal, tenzij'. Het is wenselijk om op meer vlakken en onderwerpen per locatie de mogelijkheid voor maatwerk te hebben.

In het omgevingsplan staan geen regels meer over uitvoerbaarheid. De gemeente en daarmee een initiatiefnemer hoeft niet langer aan te tonen dat een toegestane functie er ook daadwerkelijk zal komen. Wel moet duidelijk zijn dat de ontwikkeling op een locatie in beginsel mogelijk is. Dit betekent ook dat bepaalde onderzoeken niet al bij het omgevingsplan noodzakelijk zijn, maar pas in een latere fase, wanneer een concreet initiatief wordt ingediend. Op dat moment moet de haalbaarheid uiteraard wel komen vast te staan.

Verder vervalt de actualisatieplicht na 10 jaar en zijn er geen verplichte regels van overgangsrecht meer. Bij een wijziging van het omgevingsplan vallen bestaande situaties niet meer standaard onder de eerbiedigende werking van overgangsrecht. Legaal bestaand gebruik mocht onder huidig recht bijna altijd doorgaan, ook bij een bestemmingswijziging of aanscherping van de regels. In het omgevingsplan kan het overgangsrecht beter worden afgestemd op wat is gewenst.

Daarnaast moet het omgevingsplan voldoen aan nieuwe inhoudseisen en terminologie en aan de nieuwe digitale standaarden. Op die manier moeten de regels van het omgevingsplan voor inwoners en bedrijven makkelijk te raadplegen zijn.

Ten slotte is er geen exploitatieplan meer. Publiekrechtelijk kostenverhaal is geïntegreerd in het omgevingsplan, het projectbesluit of de omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit. Deze kunnen dan kostenverhaalsregels bevatten. Dit geldt alleen als het kostenverhaal niet is verzekerd via een anterieure overeenkomst of op een andere wijze.

Hoofdstuk 4 Strategie omgevingsplan

Paragraaf 1 Stapsgewijs naar het omgevingsplan nieuwe stijl

Zoals eerder toegelicht, moet de gemeente Lingewaard het tijdelijke deel van het omgevingsplan tijdens de transitiefase omzetten naar één definitief/volledig omgevingsplan voor haar gehele grondgebied. Het tijdelijk deel voldoet namelijk nog niet aan de wettelijke eisen die de Omgevingswet aan een omgevingsplan stelt. De wetgever geeft ons tot het einde van de transitiefase de tijd om het omgevingsplan nieuwe stijl voor het gehele grondgebied van de gemeente klaar te hebben. We verwachten deze periode ook grotendeels nodig te hebben. Het omgevingsplan is namelijk een nieuw instrument. Het is een ander instrument dan de bestemmingsplannen waarmee we nu werken en het kent een bredere reikwijdte. Ook heeft het omgevingsplan meer het karakter van een verordening dan de huidige bestemmingsplannen. Verordeningen stellen we meestal op aan de hand van een VNG-model. Voor het omgevingsplan staan we voornamelijk zelf aan de lat. De VNG heeft ontwerp vragen voor het omgevingsplan gemaakt en staalkaarten opgesteld als voorbeelden, maar er is veel ruimte om als gemeente Lingewaard eigen keuzes te maken. Daarom gaan we het tijdelijk deel stapsgewijs omzetten naar een omgevingsplan nieuwe stijl.

Paragraaf 2 Lingewaards omgevingsplan in 2028

Het uitgangspunt in Lingewaard is dat we zo snel mogelijk de transitiefase doorlopen. In deze paragraaf leggen we uit wat hiervan de achtergrond is. Het huidige instrumentarium wordt alleen aangepast als dat nodig is, bijvoorbeeld om ontwikkelingen te faciliteren of om nieuw beleid te implementeren. In het begin zal de transitie van tijdelijk naar nieuw omgevingsplan meer tijd kosten. We zijn dan ook nog bezig met het afhandelen van procedures die onder de Wro als ontwerp zijn gepubliceerd. Naar mate we meer “oude” procedures afhandelen en kennis en ervaring hebben opgebouwd met het nieuwe instrument, kan het proces van de transitie sneller gaan. We zijn in 2022 begonnen met oefenen met het omgevingsplan en gaan daarmee door tot de inwerkingtreding van de Omgevingswet. Dit doen we met een extern bureau dat ons begeleidt in het maken van keuzes voor de transitiefase en in het oefenen met de ontwerp vragen van de VNG.

Na inwerkingtreding van de Omgevingswet starten we met het gefaseerd omzetten van het tijdelijk deel in het omgevingsplan nieuwe stijl. Tijdens deze fase hebben we te maken met twee regimes: één waar het tijdelijke omgevingsplan geldt en één waar in de loop der tijd al een omgevingsplan nieuwe stijl geldt. Dit is onvermijdelijk, maar betekent ook dat tijdens de transitiefase het raadplegen van de regels en daarmee de dienstverlening niet altijd optimaal zullen zijn. Daarom willen we inzetten op een omgevingsplan nieuwe stijl voor het gehele Lingewaardse grondgebied in 2028.

Gebiedsgerichte aanpak

Een omgevingsplan kan gebiedsgericht of themagericht worden opgebouwd. Bij een gebiedsgerichte aanpak zetten we het tijdelijk deel per gebied om naar een omgevingsplan nieuwe stijl. Voor dat gebied formuleren we alle regels. Bijvoorbeeld: kernen, bedrijventerreinen en buitengebied. Bij een themagerichte aanpak formuleren we regels per thema, maar direct voor het hele grondgebied van de gemeente. Bijvoorbeeld: bouwwerken, parkeren, cultureel erfgoed, duurzaamheid, uitwegen, standplaatsen en reclame. De regels voor themagerichte activiteiten kunnen gemeentebreed zijn, maar als dat nodig is, kunnen we ook met kleinere werkingsgebieden werken. Dat noemen we deelgebieden binnen het thema.

Wij kiezen er in Lingewaard voor om in beginsel gebiedsgericht te werken.. We willen de bestemmingsplannen in het tijdelijke deel zoveel mogelijk in hun geheel omzetten, want het is technisch niet mogelijk om delen daarvan uit het DSO te halen. We kunnen alleen hele bestemmingsplannen eruit halen of we moeten met voorrangregels gaan werken. Dit kunnen we overigens niet geheel voorkomen. We beginnen met een gebied en als we onderwerpen tegenkomen, die meer geschikt zijn om als thema op te pakken, maken we daarvan een thema. Door een themagerichte aanpak niet uit te sluiten, kunnen we de overgang van het tijdelijke deel naar het nieuwe deel van het omgevingsplan flexibiliseren als dat wenselijk en haalbaar is. We kiezen alleen voor een themagerichte aanpak als de regels voor dat onderwerp voor de hele gemeente grotendeels

hetzelfde zijn. Nu zijn thema's grotendeels in verordeningen geregeld. Bij een themagerichte aanpak moeten de huidige regels over deze onderwerpen in de betreffende verordeningen buiten werking worden gesteld. Ze worden vanaf dat moment immers via het omgevingsplan gereguleerd. Dit kan met een wijzigingsbesluit. De overige regels uit de betreffende verordening behouden hun werking. Dit is minder praktisch dan een gebiedsgerichte aanpak. Daarbij kunnen bij een gebiedsgerichte aanpak locatiegericht maatwerk toepassen en alle relevante onderwerpen in een gebied in integraliteit bekijken en afwegen. Dit leidt tot de keuze voor een gebiedsgerichte aanpak..

We pakken niet alle gebieden tegelijkertijd op. Een voorlopige verdeling van gebieden is opgenomen in bijlage 1 bij dit plan van aanpak. Op hoofdlijnen maken we onderscheid tussen kernen, bedrijventerreinen en buitengebied. We willen periodiek evalueren of de gekozen fasering op dat moment nog steeds passend is, gelet op de omstandigheden en ontwikkelingen in de tijd. Ook bij de gebiedsgerichte aanpak kijken we steeds of we de regels zo veel mogelijk uniform kunnen houden. We houden dus steeds de andere gebieden in ons achterhoofd en hoeven uiteindelijk alleen nog de uitzonderingen op de hoofdregel te formuleren. Dit sluit aan bij de doelen van de Omgevingswet en het verordenende karakter van het omgevingsplan en betekent later minder onderhoud en beheer van het omgevingsplan nieuwe stijl. Waar dat nodig is, passen we maatwerk toe. Als een onderwerp daar om vraagt, kan een gecombineerde of themagerichte aanpak worden gekozen.

Paragraaf 3 Structuur van het omgevingsplan

De impact van de Omgevingswet op de gemeentelijke organisatie en de vraag die we als gemeente aan de Omgevingsdienst Regio Arnhem (hierna: ODRA) stellen, hangen samen met de keuzes die de gemeenteraad maakt. De gemeenteraad is bevoegd om te kiezen wat hij in het omgevingsplan wil regelen en op welke manier. Voorbeelden van regelingen zijn een verbod, een vergunningplicht, algemene regels (informatie- of meldingsplicht), zorgplicht of niets regelen.



Deze keuzes maakt de gemeenteraad bij het vaststellen van het omgevingsplan. We willen de gemeenteraad door middel van een raads werkgroep actief betrekken bij dit proces van de voorbereidingen om tot een definitief omgevingsplan te komen in 2028. Het is zaak om de gemeenteraad goed te informeren over de verschillende opties en de voor- en nadelen daarvan (voor informatieverstrekking, vergunningverlening, toezicht en handhaving), zodat de gemeenteraad een goede afweging kan maken. Dit is per onderwerp verschillend.

Hoewel ons doel is om in 2028 een omgevingsplan nieuwe stijl te hebben voor de hele gemeente, moeten we vanaf de inwerkingtreding van de Omgevingswet wel in staat zijn om een wijziging van het omgevingsplan in procedure te brengen. Inwoners en bedrijven, maar ook de gemeente zelf, kunnen initiatieven hebben waarvoor een wijziging van het omgevingsplan noodzakelijk is. Daarop gaan we in hoofdstuk 7 verder in. Met het oog daarop is het belangrijk dat we voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet een aantal keuzes hebben gemaakt, vooral voor wat betreft de structuur en opbouw van het omgevingsplan. Voor de structuur

van ons omgevingsplan gaan we uit van het casco van de VNG. De VNG geeft aan dat deze structuur goed aansluit bij de doelen van de Omgevingswet. Het casco heeft de volgende inhoudsopgave:

- Hoofdstuk 1 Algemene bepalingen
- Hoofdstuk 2 Doelen
- Hoofdstuk 3 Programma's
- Hoofdstuk 4 Aanwijzingen in de fysieke leefomgeving
- Hoofdstuk 5 Activiteiten
- Hoofdstuk 6 Beheer en onderhoud
- Hoofdstuk 7 Financiële bepalingen
- Hoofdstuk 8 Procedureregels
- Hoofdstuk 9 Handhaving
- Hoofdstuk 10 Monitoring en informatie
- Hoofdstuk 11 Overgangsrecht
- Hoofdstuk 12 Slotbepalingen

Hoofdstuk 2 bevat de algemene doelen en oogmerken van het omgevingsplan⁴. Hoofdstuk 4 geeft per thema en gebiedstype een selectie van doelen.⁵ In hoofdstuk 5 staan de regels voor alle activiteiten. Aan deze regels worden per activiteit werkingsgebieden gekoppeld. Hoofdstuk 4 dient daarbij als een richtingaanwijzer voor hoofdstuk 5. Kortom, hoofdstuk 4 geeft aan welke regels uit hoofdstuk 5 voor een thema of gebied van toepassing zijn. In hoofdstuk 4 wordt bijvoorbeeld aangegeven of gekozen wordt voor insluiten of uitsluiten en welke voorwaarden er eventueel zijn.⁶ Overigens kunnen bij de activiteiten in hoofdstuk 5 ook oogmerken aan de activiteit worden gekoppeld.⁷

Bij het opbouwen van het omgevingsplan laten we de regels in deze structuur landen. We voegen nieuwe regels toe met gebruikmaking van de staalkaarten en het stappenplan van de VNG. Bij voorkeur bouwen we een regelbibliotheek op, zodat regels zoveel mogelijk algemeen toepasbaar zijn door het uitbreiden van werkingsgebieden. Waar maatwerk nodig is, worden aparte regels geformuleerd.

VNG staalkaarten en casco

De VNG heeft staalkaarten ontwikkeld voor het omgevingsplan. Een staalkaart is een voorbeelduitwerking van onderdelen van het omgevingsplan en geeft een representatief deel (gebied of thema) van het omgevingsplan weer, binnen de daarvoor geldende wettelijke eisen op grond van de Omgevingswet. Een staalkaart dient enerzijds ter inspiratie en anderzijds als een representatief voorbeeldmodel van een omgevingsplan. Het zijn dus géén modelverordeningen, maar ze laten wel mogelijkheden zien van hoe zaken in het omgevingsplan kunnen worden geregeld. Het betreft een systematiek om als vertrekpunt te nemen en de juiste afwegingen te maken om tot een omgevingsplan te komen. We kunnen deze staalkaarten gebruiken als voorbeeld. Het is uiteindelijk aan de gemeenteraad om te bepalen wat de doelstellingen zijn van het omgevingsplan en hoe hij het gemeentelijk beleid opneemt in het omgevingsplan.

Het nu maken van keuzes over de structuur en opbouw van het omgevingsplan voorkomt dat het eerste verzoek om wijziging omgevingsplan hét voorbeeld wordt en ad hoc de keuzes bepaalt over de structuur en opbouw van het omgevingsplan. Dat is niet wenselijk op de lange termijn. Door nu een raamwerk vast te

⁴ Bijvoorbeeld: "Dit omgevingsplan is, met het oog op de doelen van artikel 1.3 van de Omgevingswet, gericht op het beschermen van de gezondheid".

⁵ Bijvoorbeeld: "Voor cultureel erfgoed gelden de volgende doelen: het beschermen van landschappelijke en stedenbouwkundige waarden, het behoud van cultureel erfgoed en het behoud van de uitzonderlijke universele waarde van werelderfgoed".

⁶ Insluiten: "in gebiedstype x worden **alleen** de volgende activiteiten verricht". Uitsluiten: "In gebiedstype x worden de volgende activiteiten **niet** verricht". Randvoorwaarden: "bij het verrichten van activiteiten in gebiedstype x wordt voldaan aan ...".

⁷ Bijvoorbeeld: "De regels in deze afdeling zijn gesteld met het oog op: het bereiken van een klimaatbestendig woongebied".

stellen, voorkomen we ook vertraging, extra werk en verwarring. Op dit moment heeft de VNG de volgende staalkaarten ontwikkeld:

- Staalkaart bedrijventerrein;
- Staalkaart buitengebied;
- Staalkaart bestaande woonwijk;
- Staalkaart integratie verordeningen in het omgevingsplan deel I en deel II;
- Staalkaart Energietransitie Gebouwde Omgeving;
- Transformatiegebied (te publiceren).

Paragraaf 4 De ontwerp vragen van het omgevingsplan

Ontwerp vragen VNG

Bij het opstellen van het omgevingsplan, staan gemeenten voor veel keuzes. De VNG heeft als hulpmiddel ontwerp vragen voor het omgevingsplan ontwikkeld. Hieronder geven we de ontwerp vragen op hoofdlijnen weer. We nemen de vragen hier op, omdat deze op hoofdlijnen een indruk geven van de werkzaamheden waar we de komende jaren samen mee bezig zijn. Voor verdere toelichting verwijzen we naar de Handleiding voor de omgevingsplanmaker van de VNG van 10 augustus 2022.

Het systematisch langslopen van een aantal ontwerp vragen draagt bij aan de consistentie van het omgevingsplan. Het komt de inzichtelijkheid, voorspelbaarheid en werkbaarheid van het omgevingsplan ten goede en daarmee de rechtszekerheid. Het gaat om een stappenplan met drie vragen:

1. Wat willen we regelen in het omgevingsplan?
2. Wat moeten en kunnen we regelen in het omgevingsplan?
3. Hoe willen we een activiteit regelen?

1. Wat willen we regelen in het omgevingsplan en waarom?

Wanneer een gemeente begint met het wijzigen (gebiedsgericht of themagericht) van een omgevingsplan is het van belang om de beleidsdoelen scherp te stellen en te bepalen of er onderwerpen zijn waarvoor de gemeente regels wil stellen. In deze eerste stap worden de volgende vragen beantwoord:

1. Zijn er beleidskaders opgenomen in de omgevingsvisie of in één of meerdere programma's?
2. Wat zijn onze doelen?
3. Wil de gemeente voor een of meer doelen omgevingswaarden vaststellen?

Op dit moment heeft Lingewaard nog geen omgevingsvisie vastgesteld. De verwachting is dat een ontwerp op korte termijn ter inzage wordt gelegd. Niet alleen onze eigen omgevingsvisie en programma('s) zijn van belang. Ook met instructieregels en omgevingswaarden van rijk, provincie en waterschap moeten we rekening houden.

2. Wat moeten en kunnen we regelen in het omgevingsplan?

In deze tweede stap bij het ontwerpen van een omgevingsplan brengen we de kaders in beeld. Het is relevant om die kaders goed te kennen voordat de regels in het omgevingsplan worden uitgewerkt. De volgende subvragen komen aan bod:

1. Betreft het een onderwerp dat door de Omgevingswet wordt geregeld?
2. Hebben rijk, provincie of waterschap regels gesteld?
3. Zijn er delen in de lokale verordeningen die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving?
4. Bevat de bruidsschat regels over dit onderwerp?
5. Wat zijn mogelijke varianten en voorkeuren?
6. Hoe wordt het mengpaneel ingesteld (keuzes voor een bepaalde omgevingskwaliteit)?

Vanuit rijk, provincie en waterschap zijn er (instructie)regels waarmee gemeenten rekening moeten houden bij het opstellen het omgevingsplan nieuwe stijl. Ook de kaders in gemeentelijke regelgeving, zoals de vast te

stellen Omgevingsvisie, verordeningen en beleidsregels zijn van belang. Dit zijn de kaders waarbinnen we als gemeente Lingewaard afwegingen kunnen maken en indien nodig lokaal maatwerk kunnen toepassen.

3. Hoe willen we een activiteit regelen?

Deze derde stap gaat over de manieren waarop we een activiteit in een regel kunnen gieten. Dit is een wetstechnische opgave, omdat de Omgevingswet veel nieuwe instrumenten en regeltechnieken kent. Er zijn overigens niet alleen wetstechnische gevolgen, maar ook gevolgen voor het VTH-proces. De manier waarop we regels formuleren heeft immers gevolgen voor de handhavingspraktijk. Daarom betrekken we de ervaringen vanuit de praktijk nadrukkelijk bij het omvormen van het tijdelijke omgevingsplan naar het omgevingsplan nieuwe stijl.

In deze derde stap staan zestien deelvragen die van toepassing zijn bij het regelen van activiteiten in het omgevingsplan. De stappen kunnen per activiteit, per gebied of per thema worden doorlopen. Het gaat om de volgende stappen:

1. Hoe willen we het omgevingsplan structureren?
2. Willen we de activiteit op een locatie insluiten of uitsluiten, of alleen regels stellen?
3. Welk type regel wordt gebruikt?
4. Zijn de regels voor het grondgebied uniform?
5. Ontwerpschema werkingsgebieden, beslistabel en paragraafindeling.
6. Wie is de normadressaat?
7. Is het wenselijk om ook een register op te stellen en te beheren?
8. Zijn er andere begrippen toegepast dan de begripsbepaling in de wet?
9. Is er een algemene beoordelingsregel nodig om toch in afwijking van de specifieke beoordelingsregels een omgevingsvergunning te kunnen verlenen?
10. Is er behoefte aan een generieke grondslag voor maatwerkvoorschriften?
11. Zijn er beheer- of onderhoudsverplichtingen of gedoogplichten?
12. Zijn er financiële bepalingen?
13. Zijn er procedureregels zoals aanwijzingsbesluiten, adviezen van commissies of andere bestuursorganen, participatie?
14. Willen we of moeten we monitoringsbepalingen opnemen?
15. Zijn er strafbepalingen of regels voor VTH aan de orde?
16. Is er overgangsrecht noodzakelijk?

In de bestemmingsplannen hebben we een bestaande regelstructuur. Zoals eerder toegelicht, heeft het omgevingsplan een bredere reikwijdte dan bestemmingsplannen. Vanuit het uitgangspunt van rechtszekerheid zoeken we aansluiting bij de bestaande manier van regelgeven in bestemmingsplannen. Deze regels zijn zorgvuldig tot stand gekomen, ons beleid is in deze regels vertaald. Daarmee zijn ze een goede basis voor regels in het omgevingsplan. We willen echter tevens bekijken of deze structuren nog actueel zijn dan wel of er aanleiding is om zaken voortaan op een andere manier te regelen. Daarbij houden we rekening met de (nieuwe) mogelijkheden voor het formuleren van juridische regels die de Omgevingswet ons voor het omgevingsplan geeft.

Het formuleren van regels

Werken aan het omgevingsplan is in het begin een uitdaging, omdat het instrument nog relatief onbekend is. Het formuleren van regels vraagt om precisie en tijd. We hebben hier als gemeente beperkt ervaring mee. Er is eerder voor bestemmingsplannen een handboek opgesteld, maar plannen worden in de huidige situatie door initiatiefnemers zelf opgesteld en aangeleverd. De gemeente toetst en beoordeelt die plannen, maar formuleert niet alle regels zelf. Daarnaast bestaan er nu nog geen toepasbare regels. Als de gemeente zelf initiatiefnemer is, schakelt ook zij een bureau in om een plan op te stellen. Het is wenselijk om tot een handboek wijzigen omgevingsplan te komen met daarin keuzes over structuur en opbouw. Op die manier kunnen wij als gemeente regie (blijven) voeren op ons omgevingsplan.

Daarnaast vraagt het project om een integrale aanpak waarbij veel collega's en ook externe partijen, zoals provincie, waterschap en omgevingsdienst moeten worden betrokken. Er is veel verdieping en verbreding van kennis nodig. Dit kost tijd die er vaak niet is in verband met de hoeveelheid lopende aanvragen. We huren daarom extra capaciteit in, zodat de vaste medewerkers meer tijd krijgen voor de implementatie van de Omgevingswet en we tegelijkertijd lopende zaken verder kunnen brengen.

De Omgevingswet gaat over het benutten én tegelijkertijd het beschermen van de leefomgeving. Dit betekent dat er niet altijd ruimte is om alle initiatieven mogelijk te maken. Er zijn keuzes nodig om tot een evenwichtige toedeling van functies aan locaties te komen. Dit vraagt om het stellen van heldere kaders in het omgevingsplan, wat de rechtszekerheid ten goede komt. Als we regels formuleren, bezien we eerst of de regel nodig is en vervolgens of dat in de vorm van algemene regels kan in plaats van met regels voor specifieke situaties. Gebiedsgericht, locatiegericht en objectgericht maatwerk is mogelijk. We willen regels zo eenvoudig mogelijk formuleren en vertalen deze zoveel mogelijk naar toepasbare regels (zie paragraaf 5). Dit komt de dienstverlening ten goede, omdat dit de regels beter te begrijpen maakt. We gaan uit van een flexibel plan waarmee ruimte wordt geboden aan initiatieven aan de ene kant en waarbij aandacht is voor kernwaarden in een gebied aan de andere kant.

Annoteren en coördineren

Om het omgevingsplan digitaal leesbaar te maken, moeten we afspraken maken over het ordenen van de inhoud. Dit gebeurt onder andere door de informatie in besluiten te annoteren. Annoteren is het toevoegen of markeren van gegevens aan (onderdelen van) het omgevingsplan. Hierdoor krijgt informatie in het plan kenmerken waarop men kan filteren. Het zorgt er ook voor dat werkingsgebieden en andere gegevens op een kaart kunnen worden getoond. Annoteren helpt verder bij de verbinding tussen toepasbare regels in vragenbomen en de juridische regels met werkingsgebieden. Hoe beter juridische regels worden geannoteerd, hoe beter ze vindbaar zijn in het Omgevingsloket.

Paragraaf 5 Aanpak toepasbare regels

Toepasbare regels zijn begrijpelijke vertalingen van juridische regels die worden geplaatst in het Omgevingsloket. Daar kunnen initiatiefnemers online met vragenbomen onderzoeken wat voor hen van toepassing is.

Het uitgangspunt vanuit de Omgevingswet is om minimaal hetzelfde niveau van dienstverlening te bieden als nu. Voor een aantal activiteiten willen we bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet toepasbare regels hebben. Het gaat om zogenaamde topactiviteiten⁸ van aanvragen omgevingsvergunning. Als we geen toepasbare regels opstellen, krijgen aanvragers via het Omgevingsloket geen antwoord op de vraag welke juridische vereisten op hun initiatief van toepassing zijn. We willen de dienstverlening hiervoor op peil houden en ervoor zorgen dat het KCC (van ODRA) niet wordt bestookt met vragen die we relatief makkelijk kunnen voorkomen door toepasbare regels te maken.

Bij het omzetten van het tijdelijk deel van het omgevingsplan naar een omgevingsplan nieuwe stijl willen we zo veel mogelijk tegelijkertijd toepasbare regels maken. Voor het maken van toepasbare regels zijn diverse disciplines/specialisten nodig. Het maken van toepasbare regels begint met het analyseren van de juridische regels. Daarna kunnen we een vragenboom schetsen of een beslistabel uitwerken en bepalen welke vragen we willen stellen.

Het is denkbaar dat voor het uitvoeren van een initiatief niet alleen regels gelden van de gemeente, maar ook van andere bevoegde gezagen, bijvoorbeeld van waterschap of provincie. Daarom is het belangrijk om te weten wat de overheden in de regio doen en om de toepasbare regels zo nodig op elkaar af te stemmen.

⁸ Dit zijn de activiteiten die het vaakst via een omgevingsvergunning worden aangevraagd.

Paragraaf 6 Aanpak bruidsschat

Onderdeel van het tijdelijk deel van het omgevingsplan is de bruidsschat. Dit is een set van circa 600 regels over onderwerpen die op dit moment op rijksniveau (centraal) zijn geregeld. Deze regels worden op moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet gedecentraliseerd naar gemeenten en waterschappen. Het gaat om regels over bouwen, milieubelastende activiteiten, lozingen, emissies van geluid, geur en trillingen en regels voor indieningseisen.

Gemeenten en waterschappen moeten er zelf voor kiezen om deze regels over te nemen, te schrappen of aan te passen. Omdat de regels onderdeel zijn van het tijdelijk omgevingsplan, hebben we tot het einde van transitiefase de tijd om de bruidsschat te analyseren en te bepalen welke regels we overnemen, schrappen of aanpassen aan de lokale omstandigheden. Niet alle regels voldoen aan de Omgevingswet en het Besluit kwaliteit leefomgeving. Het is daarom noodzakelijk dat aan het einde van de transitiefase dit deelproject is afgerond.

Waar regels overbodig zijn, bijvoorbeeld omdat de betreffende activiteit niet voorkomt in Lingewaard, kunnen we deze schrappen. Opmerking verdient dat zorgplichten een vangnet kunnen zijn voor situaties waarin een regel bij nader inzien wenselijk of nodig is. Waar regels wel nodig zijn, nemen wij deze over. Waar regels nodig zijn en deze nog niet aan de Omgevingswet voldoen, passen wij deze aan. Ook waar regels nodig zijn en maatwerk is gewenst, passen wij deze aan. Dat kan bijvoorbeeld het geval zijn als we regels willen afstemmen op lokaal beleid. We kijken dan ook naar de formulering van die nieuwe regels. Het kan voorkomen dat een regel kan worden vereenvoudigd of om maatwerk vraagt, gelet op de feitelijke situatie in Lingewaard.

Vragen die we hierbij beantwoorden zijn:

- Hoe is het nu geregeld?
- Wat verandert er met de Omgevingswet?
- Voor welke onderwerpen zijn er regels opgenomen in de bruidsschat?
- Wat is de impact voor de gemeente?
- Welke noodzaak is er voor een nadere afweging/maatwerk?

We kiezen er in Lingewaard voor om de regels van de bruidsschat direct mee te nemen en deze per gebied om te zetten naar het omgevingsplan nieuwe stijl. Eén van de doelen van de Omgevingswet is om integraler te werken. Door de bestemmingsplannen (per gebied) en de bruidsschat tegelijkertijd op te pakken, kunnen we de planologische- en milieutechnische regels in samenhang bekijken en beoordelen. Bij de bruidsschat bestaat technisch wel de mogelijkheid om het werkingsgebied per gebied in het DSO aan te passen, wat een extra reden is om de bruidsschat mee te nemen bij de gebiedsgerichte aanpak.

Hierbij hebben we voor specialistische milieuonderdelen het advies van ODRA nodig. Dit deelproject moet daarom in samenwerking met ODRA worden opgepakt. Daarnaast willen we voor of snel na inwerkingtreding van de Omgevingswet inzichtelijk maken of bepaalde regels uit de bruidsschat voor knelpunten kunnen zorgen binnen onze gemeente. In dat geval kunnen we ervoor kiezen om die specifieke gevallen direct na inwerkingtreding van de Omgevingswet op te pakken.

Paragraaf 7 Aanpak verordeningen

Naast het tijdelijk deel van het Omgevingsplan blijven er gemeentelijke verordeningen bestaan. Twee plaatselijke verordeningen gaan van rechtswege op in het omgevingsplan. Dat zijn de verordening voor geurhinder (niet van toepassing voor Lingewaard) en de Erfgoedverordening.

Tijdens de transitiefase verwerken we ook de regels in gemeentelijke verordeningen die over de fysieke leefomgeving gaan in het omgevingsplan. In het omgevingsplan nieuwe stijl komen de gemeentelijke regels uit verordeningen over de fysieke leefomgeving en het tijdelijk deel: bruidsschatregels, ruimtelijke regels, de

erfgoedverordening en de verordening afvoer regen- en grondwater. Aan het einde van de transitiefase vervallen de regels over de fysieke leefomgeving uit de verordeningen. Het is dus van belang dat deze regels op dat moment een plek in het omgevingsplan hebben gekregen.

Omzetten regels over fysieke leefomgeving uit gemeentelijke verordeningen

De gemeentelijke verordeningen met regels over de fysieke leefomgeving komen niet van rechtswege in het tijdelijk deel van het omgevingsplan. Voor de regels van verordeningen die gaan over de fysieke leefomgeving geldt op grond van het Omgevingsbesluit een driedeling:

1. Regels die niet in het omgevingsplan mogen worden opgenomen. Dit gaat onder andere om regels die de bevoegdheid van de burgemeester betreffen of regels die gaan over financiën.
2. Regels die, als we ze willen houden, in het omgevingsplan moeten worden opgenomen. Dit gaat om regels die gaan over activiteiten die een wijziging aanbrengen in de fysieke leefomgeving, bijvoorbeeld regels over het kappen van bomen.
3. Regels die in het omgevingsplan mogen worden opgenomen. Dit zijn regels die gaan over activiteiten die invloed kunnen hebben op de fysieke leefomgeving, maar de fysieke leefomgeving niet wijzigen, bijvoorbeeld het innemen van een ligplaats.

De volgende aandachtspunten zijn bij het omzetten van belang:

- Uitsluitend regels in verordeningen, die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving, kunnen landen in het omgevingsplan.
- Regels uit verordeningen, die gaan over activiteiten die de fysieke leefomgeving zichtbaar wijzigen, moeten op 1 januari 2030 in het omgevingsplan zijn opgenomen. Dit betreft bijvoorbeeld regels over het kappen van bomen of regels over het maken van uitritten.
- Regels uit verordeningen, die gaan over de activiteiten die effect kunnen hebben op de fysieke leefomgeving, mogen in het omgevingsplan worden opgenomen. Dit is dus niet verplicht. Dergelijke regels mogen dus ook in de betreffende verordening blijven staan.
- Regels die betrekking hebben op de bevoegdheden van de burgemeester, bijvoorbeeld over de openbare orde, mogen niet in het omgevingsplan worden opgenomen. Dit geldt ook voor regels over leges of gemeentelijke belastingen.
- Afhechten van overblijvende verordeningen.

We hebben tot het einde van de transitiefase de tijd om de verordeningen om te zetten naar het omgevingsplan nieuwe stijl. Tot dat moment is het ook nog toegestaan om deze verordeningen te wijzigen, zonder de wijziging in het nieuwe deel van het omgevingsplan te zetten.

Het verwerken van de verordeningen doen we in Lingewaard apart en in één keer, omdat het te omvangrijk is dit direct mee te nemen met de bestemmingsplannen én de bruidsschat en er bovendien technische beperkingen gelden, omdat het werkingsgebied kan niet worden aangepast. Daarnaast hebben verordeningen doorgaans meer het karakter van één algemene regel voor het gehele grondgebied van de gemeente. We willen geen tussenstap maken via het maken van één verordening voor de fysieke leefomgeving. Hoewel voordelen van zo'n verordening zijn dat je meteen gemeentebreed denkt en dat je alleen voor specifieke situaties uitzonderingen formuleert, weegt het nadeel van de extra tijd die het maken van een verordening voor de fysieke leefomgeving kost hier niet tegen op, gelet op andere werkzaamheden voor de implementatie van de Omgevingswet die prioriteit hebben. Bovendien moeten we dan twee slagen maken. Op de eerste plaats moeten we één verordening maken, die we in de tweede plaats nog moeten vertalen in het omgevingsplan. We moeten dan dus ook twee keer een besluitvormingsproces doorlopen.

Als we met deze werkzaamheden starten, brengen we eerst in beeld welke verordeningen het betreft en zijn voornemens om daarna te bekijken welk moment het meest geschikt is om de verordeningen in het omgevingsplan nieuwe stijl te brengen. We verwachten dat dit gebeurt nadat de gebiedsgerichte omzetting van tijdelijk naar nieuw deel gereed is.

Hoofdstuk 5 Opdrachtgeverschap omgevingsplan

In de huidige situatie maken we als gemeente zelf geen bestemmingsplannen. Initiatiefnemers stellen die op en als wij zelf initiatiefnemer zijn, verlenen we opdracht aan een extern bureau voor het opstellen van een bestemmingsplan. Voor het opstellen van het omgevingsplan zijn verschillende werkwijzen denkbaar:

1. In eigen huis houden.
2. Opdracht verlenen en regie voeren en meedenken vanuit gezamenlijke projectgroep.
3. Opdracht verlenen, samenwerken en na de transitiefase in eigen beheer nemen.

Optie 1 is in Lingewaard niet haalbaar, omdat we daarvoor niet de kennis, kunde en capaciteit in huis hebben. Onze ambitie is om voor optie 3 te kiezen. Daarbij zijn we sterk afhankelijk van de beschikbare financiële budgetten en personele capaciteit op de (relatief) korte termijn, maar dit is voor Lingewaard de beste optie voor de lange termijn. Deze optie vraagt om investering in kennis en capaciteit, maar kan zich later uitbetalen, omdat het goedkoper is om deze taken structureel in de vaste formatie te hebben. Sommige taken kunnen we alsnog uitbesteden, bijvoorbeeld tekenwerk. Het is wenselijk om intern snel te kunnen schakelen en lokale kennis en beleid is beter verankerd als we meer zelf doen. Bovendien investeren we daarmee in de ontwikkeling van onze medewerkers. Het omgevingsplan nieuwe stijl vraagt vooral in het begin een grote (tijds)investering. Een gestructureerde aanpak is noodzakelijk. Later hebben we een regelbibliotheek en kunnen we meer zelf. De keuzes op beleidsniveau zijn dan al gemaakt en het is dan uiteindelijk eenvoudiger om wijzigingen door te voeren vanuit een betere bekendheid van de eigen medewerkers met het omgevingsplan.

Factoren die een rol spelen bij het maken van deze keuze zijn:

- De werkdruk: de lopende zaken gaan vaak voor, waardoor de implementatie onder druk komt te staan. Ook na inwerkingtreding van de Omgevingswet zal deze taak, naar gelang de prioritering, de nodige capaciteit kosten.
- Impact van de verandering: deze is op dit moment niet geheel te overzien. Het omgevingsplan is een nieuw instrument waarmee we, zeker in de eerste periode na inwerkingtreding van de Omgevingswet, moeten oefenen.
- Complexiteit: bredere reikwijdte, toepasbare regels, nieuwe digitale omgeving etc.
- Samenwerking: gegevensuitwisseling en toegang tot software moet goed geregeld zijn.
- De trend: veel gemeenten kiezen ervoor om het omgevingsplan (deels) uit te besteden. We kunnen ervoor kiezen een onderscheid te maken tussen inwonersinitiatieven (zelf doen) en initiatieven van projectontwikkelaars (handboek meegeven), omdat de laatste groep beter bekend is met de ruimtelijke procedures en er op onderwerpen inhoudelijke kennis aanwezig is.

Voorwaarden bij opdrachtverlening zijn:

- We hebben in beeld welke capaciteit en expertise we zelf in huis hebben en beschikbaar hebben en wat we moeten uitbesteden. Omdat het omgevingsplan een ruime reikwijdte kent, hebben we collega's met veel verschillende expertises nodig. Te denken valt aan de diverse disciplines binnen team Ruimtelijk Beleid, maar ook aan de collega's van ODRA, teams VTH, ORV en het Sociaal Domein.
- Interne samenloop: de interne coördinatie moet goed georganiseerd zijn om inefficiënte processen te voorkomen. Er is een projectgroep die is bezet met medewerkers uit de vaste formatie. Bij een bureau is ook een vaste samenstelling van medewerkers met diverse specialisaties betrokken.
- De samenwerking met een bureau moet goed afgestemd en afgesproken zijn. Er moet een projectleider vanuit de gemeente en vanuit het bureau optreden om het proces te coördineren en toe te zien op de taakverdeling (wie werkt aan welk deel van het plan?).
- De opdracht moet helder geformuleerd zijn. We moeten als gemeente een eigen beeld hebben van de opbouw (inhoudsopgave) van het omgevingsplan die beantwoordt aan onze visie en ambities.

- Helder moet zijn wat we als gemeente zelf doen en wat we van een bureau verwachten, wat het einddoel is en wanneer we dat willen hebben bereikt. Vaste momenten en een vaste plek om samen te werken is tevens van belang.

We willen de komende maanden verkennende gesprekken voeren met meerdere bureaus om te kijken met welk bureau of welke twee bureaus we op een goede manier tot een omgevingsplan nieuwe stijl kunnen komen. Vervolgens willen we opdracht verlenen, zodat we na inwerkingtreding van de Omgevingswet zo snel mogelijk in samenwerking kunnen starten met het maken van een omgevingsplan nieuwe stijl. Het voornemen is dat we na de verkenning een of twee ervaren bureaus kiezen om in de beginperiode met de eerste twee deelgebieden aan de slag te gaan. Daarna evalueren we de opdrachtverlening. Op die manier kunnen we kijken wat het beste bij Lingewaard past en of we willen bijsturen. We hebben dan meer inzicht in wat erbij komt kijken, wat prioriteit heeft en wie/wat we nodig hebben.

We zijn daarbij afhankelijk van het aanbod op de markt en op dit moment zoeken veel gemeentes bureaus om samen het omgevingsplan nieuwe stijl mee op te bouwen. Van belang is dat een bureau voldoende capaciteit en kwaliteit kan leveren. We kunnen mensen vanuit een bureau inhuren om samen met onze vaste medewerkers aan het project te werken. Daarbij moeten we ook nadenken over het vastleggen van een resultaatsverplichting (met risico op hogere kosten achteraf) of een inspanningsverplichting (risico op vertraging).

Omgevingsplancoördinator

Om de kwaliteit van omgevingsplanregels te waarborgen, is het wenselijk om een coördinator aan te stellen die de uniformiteit en consistentie bewaakt. Dit moet een medewerker zijn met kennis over, ervaring met en affiniteit met de Omgevingswet, die ruime ervaring heeft in de ruimtelijke ordening, zowel qua inhoud als procedures. Waar wordt aan het omgevingsplan gewerkt en treden er geen conflicten op? Zeker als er tegelijkertijd aan meerdere wijzigingen wordt gewerkt, is het van belang dat daarop regie wordt gevoerd. Met de bureaus waarmee we samenwerken zijn werkafspraken nodig en is het wenselijk om daarbij vinger aan de pols te houden.

Hoofdstuk 6 Minimale acties tot inwerkingtreding

Paragraaf 1 Minimale acties VNG en keuzes gemeenteraad

De VNG heeft een lijst met minimale acties opgesteld. Sommige acties zijn juridisch verplicht, andere zijn noodzakelijk vanuit bedrijfsmatig opzicht of komen voort uit adviezen uit het landelijk bestuursakkoord. Het gaat om de volgende acties:

1. Besluit structuur omgevingsplan en aanpak overgangsfase (deelproject Omgevingsplan).
2. Besluit aanwijzen gevallen waarin participatie verplicht is (deelproject Verordeningen).
3. Besluit bindend adviesrecht gemeenteraad (deelproject Verordeningen).
4. Besluit gevallen toepassen uitgebreide procedure (deelproject Verordeningen).
5. Delegatie over vaststellen delen omgevingsplan (deelproject Omgevingsplan en deelproject Verordeningen).
6. Besluit instellen gemeentelijke adviescommissie (deelproject Verordeningen).
7. Besluit aanpassing legesverordening (regisseur ODRA).
8. Besluit verordening nadeelcompensatie (deelproject Verordeningen).
9. Besluit taken omgevingsdienst (regisseur ODRA).
10. Aanpassen handhavingsbeleid (Team VTH).
11. Aanpassen delegatie- en mandaatstructuur aan nieuwe wet (Team JZ).

Actie 1 – Structuur omgevingsplan en aanpak transitiefase

Voorliggend plan van aanpak gaat daarop uitgebreid in. De keuzes met betrekking tot de opbouw en structuur van het omgevingsplan zijn toegelicht in paragraaf 3 van hoofdstuk 4.

Acties 2, 3 en 4 - Participatie, bindend adviesrecht en uitgebreide procedure

Voor activiteiten in strijd met het bestemmingsplan ('buitenplanse activiteiten') kan de gemeenteraad in de huidige situatie – voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet - beslissen dat er 'geen bedenkingen' zijn, met een zogenoemde 'verklaring van geen bedenkingen' (VVGB). De gemeenteraad kan gevallen aanwijzen waarin die verklaring van geen bedenkingen niet nodig is. Voor alle overige gevallen is deze verklaring dus wel nodig. Onder de Omgevingswet is het precies omgekeerd. In de nieuwe situatie is de hoofdregel dat de gemeenteraad niet hoeft te worden ingeschakeld bij een aanvraag voor een buitenplanse omgevingsvergunning, tenzij de gemeenteraad gevallen aanwijst waarvoor hij toch het recht wil hebben om bindend advies te geven.

Wettelijk gezien, is participatie niet verplicht bij aanvragen voor omgevingsplanactiviteiten. De aanvrager is wel verplicht om aan te geven *of* hij aan participatie heeft gedaan. Bij de buitenplanse omgevingsplanactiviteiten kan de gemeenteraad echter gevallen aanwijzen waarbij participatie toch verplicht is. De initiatiefnemer is dan verantwoordelijk om de participatie te organiseren. In dat geval kan een participatietoolkit helpen om tot een goede participatie met de omgeving te komen.

Lingewaard heeft de ambitie om tot integraal Participatiebeleid komen. Dit beleid is in verband met de voorbereidende werkzaamheden die daarbij horen niet gereed voor 1 januari 2023. Het ligt daarom voor de hand om gevallen van verplichte participatie aan te wijzen. Daarom kiezen we ervoor om voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet de gemeenteraad een besluit te laten nemen over de gevallen van aanvragen waarin hij wil dat participatie verplicht is. Het voorstel is om deze verplichting te koppelen aan de gevallen waarin ook bindend adviesrecht nodig is, want het zal bij buitenplanse activiteiten naar verwachting eerder gaan om ontwikkelingen met een grotere impact op de omgeving.

Wat daarmee samenhangt, is het toepassen van de uitgebreide voorbereidingsprocedure. In beginsel moeten aanvragen voor een omgevingsvergunning, ook voor buitenplanse activiteiten met bindend adviesrecht, binnen de reguliere termijn worden afgehandeld. In twee gevallen kan op grond van de Omgevingswet de uitgebreide voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 Awb worden toegepast. Dat kan als het gaat om:

1. Een activiteit die aanzienlijke gevolgen heeft of kan hebben voor de fysieke leefomgeving; en
2. Waartegen naar verwachting verschillende belanghebbenden bezwaren zullen hebben.

In beginsel is ook bij een buitenplanse activiteit met bindend adviesrecht de reguliere procedure van 8 + 6 weken van toepassing. Hoewel daarna geen vergunning van rechtswege ontstaat, zoals dat in het huidige stelsel wel kan, is niettemin de Wet dwangsom van toepassing bij niet tijdig beslissen. Het toepassen van verplichte participatie en bindend adviesrecht brengt echter extra werkzaamheden met zich mee. Deze vergen de nodige tijd om zorgvuldig voor te breiden. Om die reden stellen we voor om in deze gevallen ook de uitgebreide procedure toe te passen. Hiervoor zal per geval een apart collegebesluit nodig zijn inclusief de mogelijkheid tot zienswijzen. Overigens is het volgen van de uitgebreide procedure ook mogelijk als de initiatiefnemer daartoe een verzoek doet.

De gevallen waarin de raad bindend adviesrecht wil vaststellen wordt in december 2022 met een raadsvoorstel aan de gemeenteraad voorgelegd. In die stukken wordt verder ingegaan op de verschillende situaties en de voor- en nadelen van het bindend adviesrecht om tot een goede afweging te komen. Verder is het noodzakelijk om een werkproces uit te werken en met de gemeenteraad af te stemmen voor het geval bindend advies moet worden gevraagd.

Actie 5 - Delegatie

In beginsel is de gemeenteraad het bevoegd gezag om (wijzigingen van) het omgevingsplan vast te stellen. De gemeenteraad heeft daarbij de mogelijkheid om de vaststelling van delen van het omgevingsplan te delegeren aan het college van B&W. Het is aan de gemeenteraad om te bepalen of en op welke wijze toepassing wordt gegeven aan deze bevoegdheid tot delegatie. Delegatie betekent dat de bevoegdheid tot het nemen van een besluit wordt overgedragen. Het orgaan dat de bevoegdheid vervolgens uitoefent (het college van B&W), doet dat onder eigen verantwoordelijkheid. In het delegatiebesluit geeft de gemeenteraad de reikwijdte (grenzen, voorwaarden en indien van toepassing de termijn) aan van de bevoegdheid die zij aan het college van B&W overdraagt. De gemeenteraad kan beleidsregels vaststellen als zij een bevoegdheid aan het college van B&W delegeert.

De impact van het omgevingsplan op de gemeentelijke organisatie en de vraag die we als gemeente aan de ODRA stellen, hangt samen met de keuzes die de gemeenteraad maakt. Er is een aantal overwegingen te noemen:

- Bij delegatie van de bevoegdheid kan het omgevingsplan sneller worden gewijzigd. De voorbereiding van een besluit van het college is veel korter dan die van een besluit van de raad en het college komt vaker samen dan de gemeenteraad. De wijziging van het omgevingsplan door het college van B&W moet uiteraard aan dezelfde eisen voldoen als een wijziging van het omgevingsplan door de gemeenteraad. Ook geldt dezelfde rechtsbescherming.
- Als het om besluiten gaat, die op een aanvraag worden genomen, betekent dit een versnelling van de dienstverlening.
- Delegatie leidt tot een efficiënter besluitvormingsproces: er is veel minder ambtelijke en bestuurlijke inzet voor nodig om tot een besluit te komen. Het betekent ook dat de gemeenteraad een kleinere werkvoorraad heeft.
- Bij delegatie gaat de gemeenteraad niet meer direct over het onderwerp. De gemeenteraad behoudt uiteraard wel haar rol als volksvertegenwoordigend orgaan en is benaderbaar voor reacties van inwoners, bedrijven en andere betrokkenen.
- Als participatie 'aan de voorkant' goed geborgd is, kan er wellicht meer worden gedelegeerd.

Delegatie komt naar verwachting in Q1 van 2023 terug met een apart raadsvoorstel. Tegen het delegatiebesluit zelf staan geen rechtsmiddelen open.

Actie 6 – Gemeentelijke adviescommissie

Omdat bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet de grondslag, zoals opgenomen in de Bouwverordening en Erfgoedverordening, voor de (huidige) Commissie Omgevingskwaliteit van rechtswege vervalt, is het noodzakelijk om ter continuering van de taken en bevoegdheden van de commissie de nieuwe grondslagen in een aangepaste verordening vast te leggen. Dit wordt in december 2022 aan de gemeenteraad voorgelegd.

Actie 7 – Legesverordening

Ook de Legesverordening (Titel 2) moet nog worden aangepast naar aanleiding van de nieuwe procedures die de Omgevingswet met zich meebrengt. Te denken valt bijvoorbeeld aan de knip tussen de juridische en bouwtechnische omgevingsvergunning. Hierover volgt een separaat voorstel aan de gemeenteraad.

Actie 8 – Verordening nadeelcompensatie

De wettelijke regels over planschade/nadeelcompensatie veranderen ook. Daarom is het nodig om een nieuwe verordening over dit onderwerp vast te stellen en de huidige verordening in te trekken. Hiermee creëren we een juiste grondslag om na inwerkingtreding van de Omgevingswet verzoeken om planschade/nadeelcompensatie af te kunnen handelen op de wijze, zoals de Omgevingswet die voorschrijft. Ook zorgt de nieuwe verordening voor duidelijkheid vooraf over de te volgen procedure. Genoemde verordening wordt in december 2022 aan de gemeenteraad voorgelegd.

Actie 9 – Besluit taken Omgevingsdienst

Sommige taken en werkzaamheden die de Omgevingsdienst voor ons uitvoert veranderen, omdat de Omgevingswet nieuwe instrumenten met zich meebrengt. De invoering Wet kwaliteitsborging voor het bouwen (Wkb) brengt nieuwe taken en werkzaamheden met zich mee. De dienstverleningsovereenkomst tussen de gemeente Lingewaard en de ODRA moet hierop worden aangepast. We zijn hierover met de Omgevingsdienst in gesprek. Er volgt hiervoor een apart voorstel.

Actie 10 – Handhavingsbeleid

Eerder is besloten om het huidige handhavingsbeleid te verlengen. In 2023 starten de voorbereidingen voor het actualiseren van het beleid. Doel is om de aanpassingen voor 2024 voor te leggen.

Actie 11 – Delegatie en mandaat

Ook de besluiten over delegatie en mandaat moeten op nieuwe instrumenten en terminologie worden aangepast. Hiervoor volgt een apart voorstel.

Paragraaf 2 Overige voorbereidingen tot inwerkingtreding

Opschonen planvoorraad

Alle geldende bestemmingsplannen van de gemeente Lingewaard staan op ruimtelijkeplannen.nl. In sommige gevallen zijn er nog oude versies van een plan, zoals een voorontwerp of ontwerp, te raadplegen. In sommige gevallen zijn deze oude versies niet te raadplegen, maar nog wel achter de schermen aanwezig. Deze oudere versies ruimen we op, tenzij het betreffende plan in voorbereiding is en nog niet is vastgesteld en (onherroepelijk) in werking is getreden. Door onze planvoorraad op te schonen, zorgen we ervoor dat de bestemmingsplannen, die van ruimtelijkeplannen.nl overgaan in het DSO, zo goed mogelijk zijn te raadplegen. Dit biedt meer overzicht voor inwoners, bedrijven en anders betrokkenen en geïnteresseerden die onze plannen online willen bekijken.

Actualisaties en lopende procedures

Lingewaard beschikt voor het grootste deel van het grondgebied over actuele bestemmingsplannen. Daarmee bedoelen we plannen die volgens de IMRO2012 standaarden zijn gepubliceerd. Deze plannen zijn beter leesbaar dan bijvoorbeeld plannen in pdf-formaat. In Lingewaard zijn er nog een paar plannen in pdf-formaat op ruimtelijkeplannen.nl. Deze gaan we inventariseren, net als de “witte vlekken”. Wij zetten ons in om voor

de “witte vlekken” plannen in pdf-formaat te publiceren op ruimtelijkeplannen.nl voor inwerkingtreding van de Omgevingswet.

Wij starten geen nieuwe actualisaties meer op, want het lukt niet om voor inwerkingtreding van de Omgevingswet een ontwerpplan te publiceren. Ook kunnen we zo meer tijd besteden aan de voorbereidingen voor het omgevingsplan. In plaats daarvan maken we voor de plangebieden waar nog plannen in pdf-formaat gelden te zijner tijd een omgevingsplan nieuwe stijl.

Voor lopende wijzigingsplan- en bestemmingsplanprocedures geldt dat voor inwerkingtreding van de Omgevingswet een ontwerpplan moet worden gepubliceerd. Na inwerkingtreding van de Omgevingswet vervalt immers het instrument bestemmingsplan en wijzigingsplan. In het overgangsrecht is echter bepaald dat we plannen, waarvan het ontwerp voor inwerkingtreding van de Omgevingswet is gepubliceerd, nog volgens het Wro-regime verder mogen afhandelen.

Overigens zijn er geen lopende procedures voor uitwerkingsplannen die we nog voor inwerkingtreding van de Omgevingswet als ontwerp kunnen publiceren. Vanaf de inwerkingtreding van de Omgevingswet vervalt ook het instrument van de uitwerkingsplicht. Voor zover er nog uit te werken bestemmingen gelden, maken we een omgevingsplan nieuwe stijl.

Een ontwerpbestemmingsplan is niet van de ene op de andere dag gereed. De praktijk wijst uit dat er vaak sprake is van een behoorlijk lang voorbereidingstraject. Ergens in 2022 ligt het moment dat het niet meer reëel is om ervan uit te gaan dat een ruimtelijke ontwikkeling nog met het instrument ‘bestemmingsplan’ kan worden gerealiseerd. Zeker voor omvangrijke projecten gaan we ervan uit dat dit moment 1 november 2022 is. Dit wil zeggen dat het alleen nog zinvol is om huidige procedures af te handelen waarvan we met zekerheid kunnen zeggen dat het nog lukt om op tijd een ontwerpplan te publiceren.

Na inwerkingtreding van de Omgevingswet kunnen geen nieuwe wijzigings- of uitwerkingsplannen meer in procedure worden gebracht. Er kan alleen gebruik worden gemaakt van in het tijdelijk deel opgenomen wijzigingsbevoegdheden en uitwerkingsplichten door een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit aan te vragen. De gemeenteraad kan voor die gevallen geen adviesrecht in het leven roepen.

Software

Gemeenten zijn verplicht om besluiten tot wijziging van het omgevingsplan te publiceren via de Landelijke Voorziening Bekendmaken en Besluiten (LVBB). Dit systeem zorgt er onder meer voor dat steeds een geconsolideerde versie van het omgevingsplan beschikbaar komt. Via die weg komen de wijzigingen ook in het DSO terecht. Om dat voor elkaar te krijgen, is nieuwe software nodig. De huidige software is namelijk niet gemaakt voor deze nieuwe taken, manier van werken en publiceren.

Met plansoftware kunnen we het omgevingsplan en de wijzigingen daarop voorbereiden, opstellen, publiceren en beschikbaar stellen. Met de regelsoftware kunnen we de juridische regels vertalen naar toepasbare regels. Inwoners en bedrijven kunnen dan in niet-juridische taal online een vragenlijst doorlopen. Daaruit volgt of zij bijvoorbeeld een aanvraag omgevingsvergunning moeten doen. Dit moet het voor inwoners en bedrijven makkelijker maken om erachter te komen of hun initiatief mogelijk is op basis van het geldende omgevingsplan.

Deze plan- en regelsoftware heeft de gemeente Lingewaard inmiddels aangeschaft en geïmplementeerd. De gemeente heeft gekozen voor plansoftware van Roxit en regelsoftware van Geodan. Deze software kan onderling met elkaar communiceren. Dit is van belang voor de vertaling van de juridische regels in de plansoftware naar toepasbare regels in de regelsoftware. Verder wordt de relatie tussen omgevingsplan en toepasbare regels (de vragenbomen in het digitale loket) hiermee in stand gehouden. Voor beide pakketten is capaciteit voor applicatie- en functioneel beheer noodzakelijk.

Verder is het Omgevingsloket onderdeel van het DSO. Initiatiefnemers kunnen met een vergunningencheck controleren of ze bijvoorbeeld een vergunning nodig hebben of een melding moeten doen. Via regels op de kaart kan men bekijken welke regels er gelden en vervolgens een aanvraag of melding indienen.

De ODRA handelt voor de gemeente Lingewaard bouwtaken af. We regelen het achter de schermen dan ook zo dat aanvragen rechtstreeks bij ODRA worden ingediend. ODRA heeft voor de afhandeling van deze aanvragen een VTH-softwarepakket aangeschaft dat is aangesloten op het DSO.

Sinds kort is in een landelijke monitor te zien hoe ver gemeenten en andere bestuursorganen zijn met de aansluiting op het landelijke stelsel. Er wordt gekeken naar drie verschillende aansluitingen:

- Het kunnen ontvangen van een aanvraag of melding (STAM-digikoppeling).
- Het kunnen publiceren van Omgevingswetbesluiten (STOP-digikoppeling).
- Het kunnen registreren van vragenbomen oftewel toepasbare regels (STTR-digikoppeling).

De gemeente Lingewaard heeft de benodigde drie digikoppelingen geregeld tussen de DSO (pré) productieomgeving en de softwarepakketten waarin alle processen worden uitgevoerd.

Werkprocessen

De komende tijd is het noodzakelijk om een aantal werkprocessen te beschrijven. Niet alleen moeten we als organisatie kennis hebben van deze processen, we moeten ze ook kunnen uitleggen aan inwoners en bedrijven die een initiatief willen realiseren. Daarbij is van belang om werkafspraken te maken met ODRA, omdat zij voor Lingewaard ook de bouwtaken uitvoert. Het gaat in ieder geval om de volgende processen:

- Omgevingstafel;
- Procedure buitenplanse omgevingsplanactiviteit vergunning (bopa); en
- Procedure wijzigen van het omgevingsplan.

Opleiden

- In 2021 is er een basistraining geweest van een advocatenkantoor voor de Omgevingswet.
- In 2022 hebben we geoefend met de plan- en regelsoftware met een aantal basistrainingen door de softwareleverancier.
- In 2022 zijn we verder gegaan met oefenen en ons voorbereiden op de overgangsfase onder leiding van een extern adviesbureau.
- In 2022 is er een training gespreks- en communicatievaardigheden geweest.
- Verder nemen we deel aan diverse werkgroepen die door de ODRA worden georganiseerd.

Communicatie

We moeten alle relevante informatie over de Omgevingswet kunnen verstrekken aan inwoners en bedrijven. Deze informatie moet correct en begrijpelijk zijn. We moeten voorbereid zijn op de te verwachten vragen over de Omgevingswet, en de antwoorden daarop. Daarbij moeten we de verschillende procedures in beeld hebben en op begrijpelijke wijze uitleggen. Daarbij is het van belang om rekening te houden met verschillende betrokkenen. Zo zal de professional zijn of haar weg wel vinden, terwijl een inwoner op grotere afstand staat. Dit vraagt om een andere benadering in communicatie. Ook moeten we onze communicatie uitingen checken en aanpassen aan de nieuwe wet. Het gaat dan bijvoorbeeld om onze website, folders, formulieren en standaardbrieven. Een nauwe samenwerking tussen medewerkers van communicatie, dienstverlening, VTH, KCC, RB en ODRA is aan te bevelen. We willen kijken of het wenselijk is om een kernteam in te stellen om risico's in de dienstverlening in de beginfase direct na inwerkingtreding van de Omgevingswet direct te kunnen oplossen.

Hoofdstuk 7 De winkel openhouden

Aanvragen omgevingsvergunning, die tot en met 31 december 2022 worden ingediend, worden nog getoetst en afgehandeld volgens het huidige recht.⁹ Aanvragen omgevingsvergunning die vanaf 1 januari 2023 worden ingediend, handelen we af volgens de Omgevingswet. Voor bestemmingsplannen geldt dat plannen, die voor 31 december 2022 als ontwerpplan ter inzage zijn gelegd, nog worden afgehandeld volgens het huidige recht. Na 1 januari 2023 vervalt het instrument bestemmingsplan en worden aanvragen afgehandeld volgens de Omgevingswet.

Er zal dus een periode zijn waarin we met procedures op grond van huidig én nieuw recht aan het werk zijn. We verwachten dat er eind 2022 veel aanvragen omgevingsvergunning worden ingediend, zodat ze nog onder de procedures van de huidige wetgeving kunnen worden afgehandeld.

Na 1 januari 2023 hebben we nog steeds te maken met aanvragen die passen binnen het omgevingsplan aan de ene kant en aanvragen die niet passen binnen het omgevingsplan aan de andere kant. Een activiteit die voldoet aan de regels in het omgevingsplan, maar waarvoor toch een vergunningplicht geldt, heet een *binnenplanse* omgevingsplanactiviteit. Wil de gemeente toch medewerking verlenen aan initiatief dat niet binnen het omgevingsplan past, dan kan dat op twee manieren:

1. Aanvraag *buitenplanse* omgevingsplanactiviteit vergunning (bevoegdheid college van B&W); of
2. Wijziging van het omgevingsplan (bevoegdheid gemeenteraad).

Hieronder bespreken wij deze twee mogelijkheden. Opmerking vooraf verdient dat in beide gevallen dezelfde inhoudelijke eisen gelden, namelijk dat het initiatief moet voldoen aan *een evenwichtige toedeling van functies aan locaties* en aan instructieregels van rijk en provincie.

Paragraaf 1 Buitenplanse OPA

De buitenplanse omgevingsplan activiteitvergunning (hierna: BOPA) is één van de twee procedures die een initiatiefnemer kan doorlopen om zijn initiatief, dat niet binnen het omgevingsplan past, te realiseren. Het moet gaan om een concreet project op basis van een uitgewerkt plan, waarbij wijziging van regels van naastgelegen percelen niet nodig is. Het resultaat van deze procedure is een beschikking, wat betekent dat de aanvrager toestemming krijgt om de activiteit eenmalig uit te voeren.

De bevoegdheid ligt bij het college van B&W. De gemeenteraad kan gevallen aanwijzen waarbij zij bindend advies wil geven. In beginsel is de reguliere procedure van toepassing. Er moet binnen 8 weken worden beslist op de aanvraag, een eventuele verlenging van 6 weken is mogelijk. Er zijn gevallen waarin toch de uitgebreide procedure van toepassing is:

- Als er een MER nodig is.
- Als het geval in een AMvB aangewezen is.
- Als de aanvrager erom verzoekt.
- Als het college daartoe besluit, omdat ze aanzienlijke gevolgen en bedenkingen van belanghebbenden verwacht.

Het besluit van het college op de aanvraag treedt in werking een dag na bekendmaking. Rechtsbescherming kan in eerste instantie door bezwaar in te dienen, daarna door in beroep te gaan bij de rechtbank en ten slotte door hoger beroep in te stellen bij de Raad van State. Wordt het besluit met de uitgebreide procedure voorbereid, dan bestaat mogelijkheid om zienswijzen in te dienen tegen het ontwerpbesluit en om in beroep te gaan bij de Raad van State (eerste en enige aanleg).

De aanvrager moet aangeven of burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding zijn betrokken. En zo ja, hoe zij betrokken zijn en wat de resultaten zijn. De gemeenteraad kan

⁹ We gaan er hier vanuit dat de Omgevingswet op 1 januari 2023 in werking treedt.

bij buitenplanse activiteiten gevallen aanwijzen waarbij participatie verplicht is. Dan moet de aanvrager ook aangeven wat er met de resultaten van de participatie is gebeurd.

Wat gebeurt er met het tijdelijk deel van het omgevingsplan bij deze procedure? Het tijdelijke deel blijft geheel in stand, want het resultaat van de procedure is een beschikking om eenmalig af te wijken van dit plan.

Paragraaf 2 Wijziging van het omgevingsplan

Een wijziging van het omgevingsplan is de tweede optie van procedures om een initiatief mogelijk te maken dat niet binnen het omgevingsplan past. Het kan gaan om concrete initiatieven die nog verdere uitwerking behoeven, want het opnemen van een meer globale regeling is mogelijk. Deze procedure is ook geschikt als er aanpassingen nodig zijn op naastgelegen percelen. Verder leent deze procedure zich goed voor gevallen waarbij een wijziging van lokale regelgeving nodig is om te voldoen aan instructieregels, beleid of om de uitvoerbaarheid aan te tonen. Het resultaat van deze procedure zijn algemene regels in het omgevingsplan, wat betekent dat de activiteit vaker kan worden uitgevoerd binnen de kaders van deze algemene regels.

De bevoegdheid ligt bij de gemeenteraad. De gemeenteraad kan gevallen aanwijzen waarin het college van B&W bevoegd is om delen van het omgevingsplan vast te stellen (delegatie). In het vaststellingsbesluit staan de nieuwe regels, de regels uit het tijdelijk deel die vervallen en de regels die worden gewijzigd. Indien aan de orde, gaat het ook over de regels uit verordeningen die voor dat gebied buiten werking worden gesteld. Bij een wijziging van het omgevingsplan is de uitgebreide procedure van 26 weken van afdeling 3.4 Awb van toepassing.

Het besluit van de gemeenteraad (of het college van B&W bij delegatie) treedt in werking vier weken na bekendmaking, tenzij in het omgevingsplan een andere termijn is gesteld. Rechtsbescherming is geregeld door de mogelijkheid te bieden zienswijzen in te dienen tegen het ontwerpbesluit en door in beroep te gaan bij de Raad van State (eerste en enige aanleg).

Bij de kennisgeving van het voornemen tot vaststellen van een wijziging van het omgevingsplan wordt aangegeven hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen worden betrokken bij de voorbereiding. Bij de vaststelling wordt aangegeven hoe deze partijen zijn betrokken en wat daarvan het resultaat is.

Wat gebeurt er met het tijdelijk deel van het omgevingsplan bij deze procedure? Het tijdelijk deel van het omgevingsplan wordt in beperkte mate aangepast:

1. Als slechts *een gedeelte* uit het tijdelijk deel wordt omgezet in het nieuwe deel van het omgevingsplan is een voorrangsregeling nodig. Op die manier worden de betreffende onderdelen van het tijdelijke deel van het omgevingsplan voor die locatie buiten toepassing verklaard; of
2. Het bestemmingsplan vervalt voor het gebied geheel of gedeeltelijk. Daarnaast kunnen regels uit de bruidsschat voor het gebied worden aangepast en worden overgezet naar het nieuwe deel van het omgevingsplan. Dan is geen voorrangsregel nodig, want bij deze regelingen zijn er meer technische mogelijkheden.

Bijvoorbeeld: er vindt een themagerichte wijziging van het omgevingsplan plaats voor parkeren. Voor de gehele gemeente komt er één regeling voor parkeren in het nieuwe deel van het omgevingsplan. Dan moeten alle parkeerregelingen uit het tijdelijke deel buiten werking worden verklaard. Dit geldt echter niet voor de andere regels uit het tijdelijke deel. Juridisch is dit geen probleem, maar aandachtspunt is het technische gedeelte, omdat in het DSO alleen gehele bestemmingsplannen uit het tijdelijke deel veranderd/verwijderd kunnen worden. De oude parkeerregel blijft dus zichtbaar totdat ook alle andere regels uit het tijdelijk deel zijn omgezet in het nieuwe deel.

Er geldt overigens géén verplichting om een volwaardig omgevingsplan voor de locatie te maken. Stap voor stap wordt toegewerkt naar het omgevingsplan nieuwe stijl, zoals toegelicht in hoofdstuk 4.

Paragraaf 3 Welke van de twee?

De procedure voor een BOPA kost in beginsel maximaal 8 weken, terwijl een omzetting van het tijdelijk van het omgevingsplan in een nieuw deel zeker meerdere maanden zal kosten. Wel betekent het volgen van een BOPA procedure dubbel werk, want we moeten een verleende vergunning binnen vijf jaar alsnog vertalen in het omgevingsplan. Anders vervalt de bevoegdheid om leges te heffen. Die termijn en de eventuele consequentie gelden overigens nog niet tijdens de transitiefase. Toch geven we aan deze BOPA procedure de voorkeur, omdat we initiatiefnemers daarmee sneller van dienst kunnen zijn. Verder lijkt het instrument van de buitenplanse omgevingsvergunning op de reeds bestaande omgevingsvergunning, wat prettig is voor medewerkers en initiatiefnemers. Door met een BOPA te werken, voorkomen we bovendien zo veel mogelijk dat de ambtelijke capaciteit van de gemeente, die beschikbaar is voor het opstellen van het definitieve omgevingsplan, ingezet moet worden voor het faciliteren van initiatieven. Hierdoor zou het langer kunnen duren voordat we een omgevingsplan nieuwe stijl hebben. Tegelijkertijd is er mogelijk meer capaciteit nodig bij ODRA voor de afhandeling van de procedures. Aandachtspunt is verder dat we het voortraject via de omgevingstafel goed inrichten, zodat we initiatiefnemers naar een goed uitgewerkte concrete aanvraag kunnen begeleiden. Tevens moeten we een goed overzicht bijhouden van de verleende BOPA's die we later in het omgevingsplan moeten verwerken. Dit vraagt om werkafspraken met ODRA.

Voor bepaalde situaties is de BOPA niet geschikt. Het gaat dan op de eerste plaats om initiatieven en plannen die nog uitwerking behoeven. Op de tweede plaats kan het gaan om initiatieven waarbij gelijktijdig een aanpassing van de lokale regelgeving nodig is ter voldoening aan instructieregels, beleid of om de uitvoerbaarheid te kunnen aantonen. Het instrument is niet geschikt als de ontwikkeling op het perceel van de initiatiefnemer tegelijkertijd noopt tot het aanpassen van regels op een naburig perceel. Aandachtspunt is dat een BOPA niet toonbaar is in het DSO, een wijziging van het omgevingsplan wel. Wel wordt de BOPA binnen vijf jaar na verlenen in het omgevingsplan verwerkt, wat de zichtbaarheid in het DSO verbetert. Deze verplichting geldt nadat de transitieperiode is afgelopen. Dit is naar verwachting in 2030. We willen de eerste keer zoveel mogelijk verleend BOPA's in het omgevingsplan verwerken en daarna elk jaar een verzamelwijziging doorvoeren, waarbij het denkbaar is om de bevoegdheid tot deze specifieke wijziging aan het college van B&W te delegeren.

Alhoewel we initiatiefnemers zo veel mogelijk willen aanmoedigen om hun initiatief via een BOPA aan te vragen, is het uiteindelijk de keuze van de aanvrager of hij deze weg kiest. Het bekende principe 'de aanvrager bepaalt' geldt dus nog steeds onder de Omgevingswet. Wij zullen in het voortraject per geval met initiatiefnemers afstemmen wat de beste procedure is, gelet op de omstandigheden per geval.

We willen ook met prioriteit het gemeentelijk geluidbeleid uit 2007 actualiseren, want de Hogere waarden procedure op grond van de Wet geluidhinder verdwijnt. Dit doen we in samenwerking met ODRA. We zien vaak met name in het buitengebied bij woningbouwplannen en functieverandering dat zo'n procedure nodig is. Dit zou dan enkel via een wijziging van het omgevingsplan kunnen. Dat is niet wenselijk, omdat functieverandering nu via een wijzigingsbevoegdheid kan en dit initiatiefnemers onnodig op kosten en langere procedures jaagt. Daarom kiezen we ervoor om voor inwerkingtreding van de Omgevingswet zoveel mogelijk in behandeling zijnde functieveranderingsverzoeken als ontwerpplan te publiceren.

Verder willen we zo snel mogelijk starten met het opbouwen van een regelbibliotheek om ook op efficiënte wijze medewerking te kunnen verlenen aan gewenste initiatieven via een wijziging van het omgevingsplan. In deze bibliotheek nemen we zoveel mogelijk standaardregels op voor het omgevingsplan. De regels in de bibliotheek kunnen we dan gebruiken om medewerking te verlenen aan initiatieven die niet passen in het omgevingsplan en waarvoor een BOPA niet geschikt is of niet is aangevraagd. Doordat de standaardregels al relatief snel beschikbaar zijn, kunnen we ook relatief snel een omgevingsplanwijziging voor de betreffende ontwikkeling in gang zetten.

Wijziging omgevingsplan

- Voor concrete initiatieven die nog uitwerking behoeven
- Voor initiatieven waarbij het ook nodig is regels buiten het perceel aan te passen
- Voldoen aan evenwichtige toedeling van functies aan locaties (art. 2.4 in combinatie met art 4.1 en 4.2 Ow)
- Voldoen aan instructieregels (art. 2.22 / 2.24 Ow) en instructies (art. 2.33 / 2.34 Ow) van provincie en Rijk
- Via (standaard) algemene regels door gemeenteraad
- Uitgebreide procedure (Uov) 26 weken
- Tijdelijk deel behoeft aanpassing

Buitenplanse opa

- Voor concrete initiatieven op basis van uitgewerkt plan waarbij het niet nodig is regels buiten het perceel aan te passen
- Voldoen aan evenwichtige toedeling van functies aan locaties (art. 2.4 in combinatie met art. 4.1 en 4.2 Ow)
- Voldoen aan instructieregels (art. 2.22 / 2.24 Ow) en instructies (art. 2.33 / 2.34 Ow) van provincie en Rijk
- Via een beschikking (eenmalige toestemming) door B&W
- Reguliere procedure 8 weken
- Tijdelijk deel behoeft geen aanpassing

Bijlage 1: voorlopige verdeling gebiedsgerichte aanpak

Kernen (start 2023):

- Haalderen
- Angeren
- Doornenburg
- Gendt
- Bemmeler
- Huissen

Toelichting: we werken van klein naar groot, omdat we in het begin nog kennis en ervaring moeten opdoen met het instrument omgevingsplan. We verwachten in de kernen veelal te kunnen aansluiten op bestaande regelingen in de bestemmingsplannen en voorzien in de kernen relatief weinig planologische en/of milieutechnische uitdagingen.

Bedrijventerreinen en glastuinbouwontwikkelingsgebied (start 2025):

- Gendt/Bemmel
- Lingewal
- Houtakker
- Pannenhuis/Agropark
- Looveer

Toelichting: we starten met het actualiseren van de regelingen voor glastuinbouwontwikkelingsgebieden op basis van provinciaal en gemeentelijk beleid. Daarna komen de bedrijventerreinen met de meest actuele bestemmingsplannen, omdat de bedrijventerreinen planologisch en milieutechnisch om meer maatwerk vragen. Op die manier kunnen we een goede basis leggen voordat we regelingen formuleren voor de meer ingewikkelde bedrijventerreinen binnen onze gemeente.

Buitengebied (start 2026):

- Uiterwaarden
- 't Zand
- Dijkzone, komgronden en oeverwallen
- Park Lingezegen

Toelichting: we beginnen met de gebieden waarvoor nog (oude) pdf-plannen gelden, omdat deze in het DSO slecht te raadplegen zijn. Daarna werken we aan 't Zand, omdat daar veel ontwikkelingen plaatsvinden. Ten slotte richten we ons op de gebieden die recent geactualiseerd zijn en waar relatief gezien minder ontwikkelingen aan de orde zijn.

Algemeen: we bekijken per gebied of het wenselijk en haalbaar is om particuliere initiatieven direct mee te nemen dan wel via een aparte procedure mogelijk te maken.

Algemeen: deze bijlage beoogt richting te geven. Volgordes en planningen kunnen wijzigen, want het wijzigen van het omgevingsplan is een dynamisch proces.

Gemeente Lingewaard
Kinkelenburglaan 6
6681 BJ Bommel
(026) 326 01 11