

Notitie

Vulstrategie omgevingsplan

13 maart 2023

1 Aanleiding

De gemeente Meierijstad is bezig met de implementatie van de Omgevingswet, die per 1 januari 2024 in werking treedt. Het opstellen van het omgevingsplan is één van de onderdelen van de implementatie, waarbij een goede vulstrategie van groot belang is. De vulstrategie geeft richting aan de manier waarop en de volgorde waarin het omgevingsplan nieuwe stijl tot stand komt. Gebied voor gebied, per thema of wellicht op basis van de verschillende soorten input? En welke rol past de gemeente daarbij het best?

Op 16 januari 2023 heeft onder leiding van Royal HaskoningDHV een werksessie plaatsgevonden om de vulstrategie voor het omgevingsplan van Meierijstad te verkennen. Zes medewerkers namen hier aan deel. Onderhavige memo is hiervan het resultaat.

2 Waarom een vulstrategie?

Tot uiterlijk 31 december 2029¹ hebben gemeenten de tijd om het omgevingsplan van rechtswege om te vormen tot een volwaardig omgevingsplan volgens de wettelijke vereisten van de Omgevingswet. De route daarnaartoe is vrij. Tot het moment van vaststelling van een volwaardig omgevingsplan voor het hele ambtsgebied werkt de gemeente als het ware op twee sporen: enerzijds is zij bezig met het feitelijk omzetten van het omgevingsplan van rechtswege / het opstellen van het omgevingsplan nieuwe stijl, anderzijds is zij bezig met de inhoudelijke (door)ontwikkeling van beleid en het faciliteren van initiatieven waarbij het omgevingsplan van rechtswege nog (deels) van toepassing is.

Een goede vulstrategie houdt in dat de verschillende onderdelen (bouwstenen) van het omgevingsplan in een juiste volgorde en op een geschikt moment worden uitgewerkt. Met de vulstrategie beoogt de gemeente de volgende doelen:

1. **Efficiëntie:** niet meerdere keren het wiel uitvinden;
2. **Prioritering** in urgentie: neuzen binnen de gemeente dezelfde kant op, voor wat betreft de volgorde waarin het omgevingsplan wordt opgesteld;
3. **Communicatie** (intern en extern): duidelijkheid wat wanneer mag worden verwacht en welke capaciteit op welk moment nodig is;
4. **Planning:** duidelijkheid in het implementatietraject, met name welke bouwstenen op welk moment (naar verwachting) gereed zijn.

3 Vraagstukken vulstrategie

Aan de hand van negen vragen wordt invulling gegeven aan de vulstrategie, namelijk:

1. Wanneer willen we het omgevingsplan nieuwe stijl gereed hebben?;
2. In hoeverre willen we bouwstenen tussentijds vaststellen? Zo ja, welke?
3. Welk detailniveau hebben we voor ogen? In hoeverre is het omgevingsplan beleidsneutraal?
4. Hoe gaan we om met 'bestaand'?
5. Welke rol hebben we als gemeente voor onszelf voor ogen bij het opstellen van het omgevingsplan? En welke rol in de beheerfase? Welke rol is er weggelegd voor een extern bureau?
6. Welke opgaven zijn de komende jaren urgent (gebieden/thema's)?
7. Welke bouwstenen voor het omgevingsplan zijn urgent (snelst/vaakst nodig)?
8. Welke input voor bouwstenen is verouderd? Wat betekent dit voor de vulstrategie?
9. Welke bouwstenen zijn het meest onafhankelijk?

Navolgend worden de vragen toegelicht en komen de antwoorden hierop aan bod. Hoofdstuk 4 bevat een samenvattend advies.

¹¹ De definitieve datum moet nog per KB worden vastgelegd. Door het recente uitstel van de invoering van de Wet naar 1-1-2024 kan dit ook later worden.

3.1 Planning omgevingsplan nieuwe stijl gereed

Zoals eerder benoemd hebben gemeenten tot uiterlijk 31 december 2029 de tijd om het omgevingsplan van rechtswege volledig om te vormen tot een vastgesteld omgevingsplan voor het gehele ambtsgebied, welke voldoet aan de wettelijke vereisten van de Omgevingswet. Tot vaststelling hiervan werken gemeenten als het ware op twee sporen. Zodoende is het prettig om de omzetting van het omgevingsplan zo snel mogelijk gereed te hebben. Het opstellen van een omgevingsplan is echter een tijdrovende klus die om een grote mate van zorgvuldigheid vraagt.

De gemeente geeft de volgende aandachtspunten mee:

- Het is moeilijk in te schatten hoeveel tijd er nodig is voor het opstellen van het volledige omgevingsplan;
- Er is veel capaciteit nodig, waaronder inzet van een extern bureau;
- Capaciteit is op de juiste momenten nodig, benodigde inzet/beschikbaarheid van personeel moet tijdig kenbaar zijn;
- Het is wenselijk om zo min mogelijk last van de overgangssituatie te ervaren. Zodoende de wens om het omgevingsplan (of in ieder geval de meest urgente bouwstenen) zo snel mogelijk gereed te hebben;
- Het is wenselijk om enige (uitloop)tijd over te hebben, als het ware een buffer tot 31 december 2029.

Op basis van bovenstaande is de wens uitgesproken om circa vijf jaar de tijd te nemen voor het opstellen van het omgevingsplan, met 1 juli 2028 als stip op de horizon. Op basis hiervan kan een routekaart worden uitgestippeld met welke bouwstenen op welk moment wordt begonnen, op welk moment deze (naar verwachting) gereed zijn en het resultaat kan worden gevierd. Bovendien resteert dan nog twee jaar uitlooptijd.

Uitgangspunt: de gemeente neemt 5 jaar de tijd voor het opstellen van het omgevingsplan nieuwe stijl en koerst op gereedkoming medio 2028. Een buffer ten opzichte van de wettelijke overgangstermijn is wenselijk.

3.2 Tussentijdse vaststelling van bouwstenen

De transitie naar een volwaardig omgevingsplan kan in principe op twee manieren plaatsvinden:

1. Het omgevingsplan achter de schermen opstellen en deze, zodra gereed, in één keer geheel vaststellen. Tot die tijd fungeert het omgevingsplan van rechtswege als toetsingskader;
2. Het omgevingsplan stapsgewijs opstellen en bouwstenen al tussentijds vaststellen. Voor sommige gebieden en/of onderwerpen zal het omgevingsplan van rechtswege nog gelden totdat het omgevingsplan volledig gereed is, voor andere gebieden en/of onderwerpen fungeert het nieuwe deel van het omgevingsplan als toetsingskader.

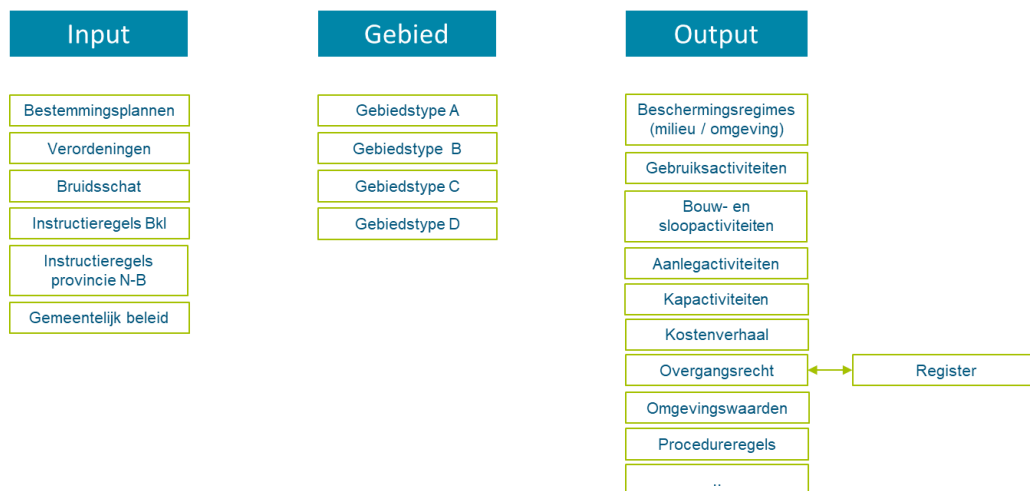
Meierijstad spreekt de nadrukkelijke wens uit om bouwstenen al tussentijds vast te (kunnen) stellen, bijvoorbeeld met ieder (half) jaar een tranche. Hierdoor kan ervaring opgedaan worden met het werken met het omgevingsplan, kan vergunningverlening sneller (voor een deel van het grondgebied) met omgevingsplan gaan werken en kan beleidsvertaling naar ruimtelijke regels doorgaan.

Een vulstrategie voor het omgevingsplan is extra relevant bij scenario 2, met name om overzicht te kunnen houden over waar() het omgevingsplan van rechtswege nog geldt en waar(voor) het nieuwe deel al van toepassing is. Bovendien kunnen voorrangregels nodig zijn, waarmee het tijdelijk deel van het omgevingsplan overeind blijft (lees: nog niet vervalt) en bij strijdigheid met het nieuwe deel 'slechts' wordt overruled.

Een voorbeeld hiervan is wanneer de bouwregels uit een bestemmingsplan (zijnde het omgevingsplan van rechtswege, ruimtelijk deel) al wél naar het nieuwe deel van het omgevingsplan worden overgezet, maar de gebruiksregels nog niet. De bestemmingsplanregels op een locatie kunnen alleen tegelijk komen te vervallen. Daarom moet het bestemmingsplan op die locatie vooralsnog (geheel) overeind blijven, totdat ook de andere regels in het nieuwe deel van het omgevingsplan kunnen landen. Met voorrangregels in het nieuwe deel kan worden bepaald dat bouwregels in het nieuwe deel van het omgevingsplan voorgaan op daarmee strijdige regels in het tijdelijk deel. Resultaat is dat de bouwregels in het tijdelijk deel worden overruled. Voorrangregels zijn niet ideaal in de uitvoering, het kan onduidelijkheid geven over welke regels waar gelden, maar zal in de praktijk onvermijdelijk blijven om ook de spreekwoordelijke winkel open te kunnen houden. Belangrijk is om de voorrangregels duidelijk te identificeren, alsook de specifieke regels die (voorlopig) worden overruled.

De vulstrategie kan in principe op drie manieren worden aangevlogen:

1. Vanuit input: het omgevingsplan stapsgewijs vullen vanuit ruimtelijke regels, lokale verordeningen, bruidsschat en instructieregels;
2. Vanuit gebieden: het omgevingsplan vullen per gebiedstype, bijvoorbeeld de woonwijken, de bedrijventerreinen en het buitengebied;
3. Vanuit thematische output: het omgevingsplan vullen per thematische bouwsteen, zoals gebruiksactiviteiten, bouw- en sloopactiviteiten, milieu- en omgevingsaspecten, overgangsrecht en regels voor kostenverhaal.



Figuur 1: Indicatief overzicht van aanvliegroutes omgevingsplan, op basis van input, gebied en/of output

De volgorde binnen een aanvliegroute is vrij en bovendien zijn combinaties mogelijk. Dat lijkt zelfs onvermijdelijk, omdat de grondslag voor bijvoorbeeld thematische regels in de input is gelegen en vervolgens afhankelijk is van de context van de verschillende gebiedstypen. Het gaat er vooral om welke aanvliegmethode leidend is.

Meerijstad maakt de keuze om het omgevingsplan **gebiedsgericht** uit te werken, met dien verstande dat openstaande thema's aanvaardbaar (kunnen) zijn om de voortgang te bewaken.

Beleidsinhoudelijke discussie vormt daarmee geen reden voor vertraging bij de gebiedsgerichte uitrol van het omgevingsplan. Daarnaast houdt Meerijstad er rekening mee dat, omwille van maatschappelijke urgentie, thematische bouwstenen (voor de hele gemeente) tussendoor kunnen komen.

Iteratie is vanzelfsprekend bij een gebiedsgerichte uitrol van het omgevingsplan. Bij de uitwerking van het eerste gebiedstype kan al worden gesignaleerd dat eenzelfde activiteit in een ander gebiedstype bijzondere aandacht zal vragen. Naarmate de implementatie vordert zal op basis van voortschrijdend inzicht bovendien blijken dat de regelingen voor wat betreft eerdere gebiedstypen nog bijstelling behoeven.

In de concept omgevingsvisie waren een achttal gebiedstypologieën onderscheiden (wordt nog herijkt). Meerijstad heeft de voorkeur om met laagdynamische, (zoveel mogelijk) monofunctionele gebieden te beginnen waar milieukundige aspecten bovendien het minst complex zijn. Dit leidt tot de volgende voorgestelde volgorde in prioritering:

1. Verstedelijkt (woon)gebied;
2. Landelijk gebied, hoofdfunctie natuur;
3. Centrumdorps gebied;
4. Landelijk gebied, agrarisch;
5. Landelijk gebied, verweving van functies;
6. Lichte bedrijvigheid;
7. Zware bedrijvigheid;
8. Centrumstedelijk gebied.

3.3 Beoogd detailniveau en mate van beleidsneutraliteit

Het omgevingsplan stelt regels aan activiteiten, terwijl bestemmingsplannen regels voor bestemmingen bevatten. Hierdoor lopen de regels in (verschillende) bestemmingsplannen vaak sterk uiteen, zelfs binnen dezelfde bestemmingen. Dit is met name het geval als bestemmingsplannen in verschillende jaren/decennia zijn vastgesteld. De transitie naar een omgevingsplan biedt de mogelijkheid om een harmonisatieslag aan te brengen. De gemeente spreekt deze wens nadrukkelijk uit. Regels die op hetzelfde sturen, moeten ook op dezelfde manier worden geregeld. Gelijke monniken, gelijke kappen dus. Beleidsmatige keuzes kunnen hierbinnen tot verschillende normstellingen en/of toestemmingsvereisten tussen bepaalde typen gebieden leiden.

Uitgangspunt: de gemeente werkt het omgevingsplan per gebiedstype uit en wenst de bouwstenen die gereed zijn tussentijds al vast te stellen. Begonnen wordt met laagdynamische en (zoveel mogelijk) monofunctionele gebieden. Door middel van voorrangregels hoeft niet iedere output-bouwsteen binnen een gebiedstype gereed te zijn alvorens tot vaststelling over te gaan. Voor openstaande zaken blijft het omgevingsplan van rechtswege van kracht.

Voor wat betreft het detailniveau is onderscheid tussen de kernen en het buitengebied van belang. In het buitengebied gelden met name generieke/algemene bouwregels, terwijl de gebruiksactiviteiten specifiek zijn vastgelegd. In het stedelijk gebied zijn de gebruiksactiviteiten generieker geregeld, maar zijn de bouwregels specifieker.

De gemeente spreekt hierbij de wens uit om zoveel mogelijk één lijn te trekken bij de normstelling. Daarmee is een beleidsneutrale overgang naar het omgevingsplan nieuwe stijl zeker geen doel op zich. Door middel van goed overgangsrecht moet voorkomen worden dat eerder vergunde/legale situaties onbedoeld illegaal worden gemaakt. Waar nodig zet de gemeente in op maatwerk.

Uitgangspunt: het omgevingsplan brengt een harmonisatieslag in de regels teweeg. Binnen een gebiedstype worden regelingen op eenzelfde manier ingestoken. Verschillen in normstelling worden beleidsmatig ondersteund. Gedegen overgangsrecht vormt de basis van het omgevingsplan.

3.4 Omgang met bestaand

In aansluiting op de vorige vraag is de omgang met 'bestaand' van groot belang voor de wijze waarop het omgevingsplan wordt opgesteld en de voortgang die kan worden geboekt. Door gebruik te maken van een meer generieke normstelling bij regels (bijvoorbeeld ten aanzien van bouwhoogtes, bouwvolumes en milieubelasting) wordt het omgevingsplan eenvoudiger en inzichtelijker. Het kan daarentegen ook complexer worden, als door middel van eerbiedigend overgangsrecht wordt bepaald dat legaal bestaande afwijkende situaties mogen blijven bestaan. In dat geval is het van belang dat de legaliteit van deze bestaande situatie eenvoudig kan worden achterhaald, bijvoorbeeld doordat dit in een register is vastgelegd.

Een dusdanig register kan worden opgesteld door op slimme wijze data vanuit (onder meer) basisregistraties te combineren. Vervolgens moet een vergelijking worden gemaakt met de maximaal planologische ruimte die het bestemmingsplan/omgevingsplan (van rechtswege) biedt. Hierdoor wordt inzichtelijk (1) waar nog planologische ruimte is en (2) waar (mogelijk) illegale situaties aan de orde zijn en de regels worden overtreden.

Een goede inzichtelijkheid van geldende regels in het omgevingsplan (al dan niet op basis van overgangsrecht en met behulp van een register) past bij het hoge serviceniveau wat de gemeente Meierijstad nastreeft, nu en zeker in de toekomst. Daarentegen wenst de gemeente hiervoor wel een zorgvuldige aanpak, enerzijds gelet op de wijze van verzameling en de weergave van data, anderzijds vanuit het oogpunt van de beschikbare VTH-capaciteit.

Tot slot is het van belang onderscheid te maken tussen (1) de feitelijke situatie en (2) de maximale planologische situatie. Het kan bijvoorbeeld zijn dat bouw- en/of gebruiksmogelijkheden in het bestemmingsplan (nog) niet volledig zijn benut. Welke definitie van 'bestaand' is in dat geval het uitgangspunt voor het overgangsrecht? De gemeente geeft aan dat de feitelijke situatie in dat geval de voorkeur heeft, maar dat het creëren van voorzienbaarheid hier wel van groot belang is. Men moet ervan bewust zijn dat onbenutte mogelijkheden nog slechts tijdelijk kunnen worden benut. Met name ten aanzien van milieugebruiksruimte wenst de gemeente nog een inschatting van de mogelijke consequenties, bijvoorbeeld ten aanzien van (het inperken van) uitbreidingsmogelijkheden van bedrijven.

Uitgangspunt: de bestaande (legale) situatie wordt, met het oog op de toepassing van overgangsrechtelijke bepalingen, zorgvuldig vastgelegd. De feitelijke situatie (voor zover legaal) is daarin veelal leidend. Maatwerk is mogelijk, bijvoorbeeld ten aanzien van bestaande milieugebruiksruimte op basis van het Activiteitenbesluit. Doelgerichte participatie met direct belanghebbenden is hier mogelijk.

3.5 Rolneming bij het opstellen en beheren van het omgevingsplan

Bij het opstellen (en beheren) van het omgevingsplan zijn verschillende rolverdelingen mogelijk tussen de gemeente en een opdrachtnemend bureau. De rolverdeling kan zelfs per bouwsteen en/of fase verschillen, afhankelijk van bijvoorbeeld complexiteit en/of beschikbare capaciteit.

Op hoofdlijnen zijn vier verschillende rolniveaus te onderscheiden:

1. Gemeente verzorgt het opstellen (en/of beheer) van het omgevingsplan geheel zelf;
2. Gemeente en bureau stellen het omgevingsplan samen op, gemeente neemt het voortouw;
3. Gemeente en bureau stellen het omgevingsplan samen op, bureau neemt het voortouw;
4. Gemeente besteedt het opstellen (en/of beheren) van het omgevingsplan geheel uit aan een bureau, verricht alleen checks op stukken en verzorgt interne besluitvorming;

Opstellen van het omgevingsplan

De gemeente heeft de voorkeur om de regie samen met één bureau te voeren, oftewel een combinatie van rolniveau 2 en 3. De werkzaamheden voor opstellen van het omgevingsplan wil de gemeente door een extern bureau laten uitvoeren, waarbij de gemeente verantwoordelijk is voor het maken van keuzes.

Beheer van het omgevingsplan

Initiatieven

De gemeente wenst te allen tijde de regie over het omgevingsplan te houden. Er is immers maar één omgevingsplan en dat maakt het instrument kwetsbaar. Bij wijzigingen ten behoeve van initiatieven is de gemeente verantwoordelijk voor het opstellen/wijzigen van regels en/of GIO's. Initiatiefnemers leveren uitsluitend de onderbouwing en de bijbehorende onderzoeken aan. Op die manier wordt/blijft het omgevingsplan van Meierijstad één geheel. De omgevingstafel bewaakt de ruimtelijke en milieukundige uitvoerbaarheid van het voornemen gedurende het planvormingsproces en kan randvoorwaarden stellen waaraan moet worden voldaan. Dit kan resulteren in regels die in het omgevingsplan moeten landen.

Verwerking van BOPA's

De gemeente beoogt het omgevingsplan ieder half jaar te wijzigen ten behoeve van de verwerking van verleende BOPA's. In een register wordt bijgehouden (1) welke BOPA's zijn verleend, (2) wanneer ze zijn verleend, (3) of ze in het omgevingsplan moeten worden verwerkt en (4) wanneer de verwerking uiterlijk moet plaatsvinden/plaats heeft gevonden.

Ter illustratie: in 2022 zijn circa 370 vergunningen verleend om af te wijken van het bestemmingsplan, met name kruimelgevallen. In geval dit BOPA's worden onder de Omgevingswet, komt dit neer op ca. 150-200 te verwerken BOPA's per halfjaarlijkse tranche. Het is nog de vraag in hoeverre BOPA's nodig zijn, als het omgevingsplan al is gebaseerd op binnenplanse toestemmingsvereisten waar beleidsmatig zorgvuldig over is nagedacht.

Uitgangspunt: de gemeente voert nadrukkelijk de regie op het opstellen (en uiteindelijk beheren) van het omgevingsplan, maar werkt daarbij intensief samen met een opdrachtnemend bureau. Het omgevingsplan moet één geheel worden en moet dat ook blijven.

3.6 Urgente opgaven voor de komende jaren

In een tijdperk van vele maatschappelijke opgaven en transities is het van groot belang dat deze de komende jaren planologisch adequaat kunnen worden gefaciliteerd. De gemeente moet paraat staan om het omgevingsplan hiervoor te wijzigen of, indien mogelijk, een BOPA te kunnen verlenen voor initiatieven die aan deze opgave tegemoet komen. Het omgevingsplan is daarvoor geen prioriterend instrument, maar uitsluitend een middel voor de effectivering van het beleid.

De gemeente voorziet de volgende urgente maatschappelijke opgaven waarin het omgevingsplan de komende jaren moet voorzien:

- (betaalbare) woningbouw;
- transitie landelijk gebied / landbouw;
- binnenstedelijke transformatieopgaven in gemengde gebieden en centra;
- toekomstbestendige bedrijventerreinen;
- duurzaamheid (energietransitie, mobiliteit) en klimaat(adaptatie);
- positieve gezondheid;
- behoud/verbeteren van ruimtelijke kwaliteit.

Daarnaast is het van groot belang dat de dienstverlening ten aanzien van initiatieven op peil blijft.

Bovenstaand overzicht toont een mix van gebiedsgerichte, thematische en procedurele opgaven, waarbij met name de procedurele opgave primair bij het omgevingsplan en de vergunningverlening ligt. De gebiedsgerichte en thematische opgaven liggen in eerste instantie bij de omgevingsvisie en de daaropvolgende programma's (inclusief reeds vigerend beleid). Het omgevingsplan geeft hier vervolgens juridisch-planologische dekking aan. Prioriteiten die volgen uit het beleidsspoor kunnen daarmee van invloed zijn op de toe te passen vulstrategie en planning.

Uitgangspunt: procedurele, technische en juridische aspecten liggen primair bij het omgevingsplan. Beleidsinhoudelijke vragen liggen in eerste instantie bij de omgevingsvisie en de programma's.

3.7 Meest urgente bouwstenen voor het omgevingsplan

In navolging van vraagstelling 6 is van belang welke bouwstenen van het omgevingsplan het meest urgent zijn. Het gaat hier met name om bouwstenen die vrijwel altijd aan de orde zijn bij initiatieven waarvoor een BOPA wellicht niet mogelijk en/of wenselijk is. De gemeente beschouwt de volgende bouwstenen als (het meest) urgent:

1. het kunnen faciliteren van woningbouwontwikkelingen (incl. 'anders wonen') en agrarische (neven)activiteiten, via een wijziging van het omgevingsplan dan wel een BOPA;
2. inzichtelijkheid en borging van 'bestaand', in ieder geval door middel van gedegen overgangsrecht;
3. oplossen van strijdigheden binnen het tijdelijk omgevingsplan (van rechtswege), met name strijdigheid tussen bruidsschat en instructieregels Bkl;
4. harmonisatie van lokale regels, in het bijzonder verschillende bouwregels tussen voormalige gemeenten;
5. beleidsmatige input op orde en geschikt voor juridisch-planologische doorvertaling in het omgevingsplan (zoals omgevingsvisie, incl. visie op kernrandzones en een toekomstbestendig buitengebied).

Uitgangspunt: de meest urgente/voorkomende bouwstenen voor (wijzigingen van/aanvullingen op) het omgevingsplan worden als eerste uitgewerkt. Specifieke nadruk op overgangsrecht, bouw- en gebruiksregels voor woningen en regels voortvloeiend uit instructieregels.

3.8 Actualiteit van input voor bouwstenen en betekenis hiervan voor de vulstrategie

Sommige bouwstenen voor het omgevingsplan zijn verouderd/ niet meer actueel. De gemeente benoemt in ieder geval de volgende bouwstenen als zodanig:

- inhoudelijke verschillen binnen gelijksoortige regelingen, incl. achterhaalde doorwerking van dit beleid;
- overzicht van de kwaliteiten per kern;
- ontwikkelrichting voor het landelijk gebied;
- welstandsbeleid;
- kruimelgevallenregeling;
- milieubeleid (indien aanwezig);
- groot aantal bestemmingsplannen (waar het huidige beleid niet in vertaald is);
- Verstedelijkingsstrategie Regio Noordoost Brabant (RNOB).

Vervolgens is het de vraag wat het al dan niet verouderd zijn van bouwsteen-input betekent voor de vulstrategie van het omgevingsplan:

1. Verouderde input eerst verwerken, inclusief actualisatie, zodat de boel inhoudelijk op orde is;
2. Actuele input eerst verwerken, omdat dit inhoudelijk niet/nauwelijks tegen het licht hoeft te worden gehouden. Dit bevordert het tempo.

Het inpassen van verouderde input vraagt allereerst een beleidsinhoudelijke discussie die het implementatietraject vertraagt. Meierijstad kiest ervoor deze zaken te signaleren richting de beleidstafel en vervolgens door te schakelen naar de omzetting van actuele input.

Uitgangspunt: actualisatie van verouderd beleid ligt primair bij de omgevingsvisie en daaropvolgende programma's. Vanuit juridisch-planologisch perspectief kan daarbij wel worden ondersteund. Voor wat betreft veelvuldig aangevraagde activiteiten en sterk achterhaalde bestemmingsplanregelingen voor bepaalde activiteiten en/of gebieden kan beleidsmatige actualisatie (en vervolgens uitwerking in het omgevingsplan) naar voren worden gehaald.

3.9 Meest onafhankelijke bouwstenen

Ten slotte is het de vraag welke bouwstenen het meest 'onafhankelijk' zijn. Dit zijn bouwstenen die wellicht het best extern kunnen worden opgesteld en waarmee kan worden begonnen zonder dat we direct in beleidsinhoudelijke discussies, afhankelijkheden, sectorale schotten en/of dwarsverbanden vastlopen.

Er is nog geen volledig zicht op deze 'onafhankelijke' bouwstenen. Vermoedelijk zijn de volgende bouwstenen hiervoor geschikt, mede doordat het veelal algemene regels betreft (voor het hele ambtsgebied):

- Omzetten van de Verordening fysieke leefomgeving;
- Omzetten van de bruidsschat en het verwerken van de instructieregels van het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl);
- Verwerken van de instructieregels uit de omgevingsverordening van de provincie Noord-Brabant.

Voordeel is dat dit veelal algemene regels betreft die uiteindelijk voor het hele ambtsgebied gaan gelden. Door hier in een vroeg stadium over te beschikken kan een eenduidig omgevingsplan eenvoudig omgevingsplan tot stand komen, ook als afzonderlijke gebiedsontwikkelingen al voortijdig een wijziging van het omgevingsplan behoeven (zonder risico op onderlinge discrepanties).

Uitgangspunt: opdrachtnemend bureau staat aan de lat voor de meest onafhankelijke bouwstenen. De gemeente maakt de inhoudelijke keuzes.

4 Samenvattend advies

Op basis van de input van de gemeente geeft Royal HaskoningDHV navolgend advies over de vulstrategie van het omgevingsplan van de gemeente Meierijstad.

1. Maak onderscheid tussen technisch omzetten en beleidsmatige (door)ontwikkeling;
2. Begin met de basis, werk vanuit zekerheden;
3. Houd het serviceniveau hoog in het vaandel; en
4. Werk zeer zorgvuldig toe naar tussentijdse wijzigingen van het omgevingsplan.

(1) Maak onderscheid tussen technisch omzetten en beleidsmatige (door)ontwikkeling

Het omzetten van het omgevingsplan van rechtswege naar een volwaardig omgevingsplan is een forse juridische en technische operatie, maar tegelijkertijd een kans om het gemeentelijk beleid opnieuw tegen het licht te houden en hier een kwaliteitsverbetering in aan te brengen. Het is echter van belang dat het één niet tot oponthoud voor het ander leidt.

Voor de voortgang in het proces is het zaak om de regels voor een activiteit op een consistente en beleidsonafhankelijke wijze in de steigers te zetten. Vervolgens kan hier beleidsmatige invulling aan worden gegeven, bijvoorbeeld door te bepalen op welke locaties een activiteit vergunningplichtig is en op welke locaties dezelfde activiteit, toegestaan, meldingplichtig of zelfs verboden is. Vervolgens kan, gegeven de locatie en het motief van de vergunning-/meldingplicht, een passende set beoordelingscriteria en indieningsvereisten worden toegevoegd.

Op basis van bovenstaande aanpak kunnen de verantwoordelijkheden van de gemeente en een opdrachtnemend bureau op goede wijze worden gescheiden. Het bureau is verantwoordelijk voor een technisch correct omgevingsplan met een logische structuur, de gemeente is verantwoordelijk voor de beleidsmatige input. Uiteraard wordt onderling veelvuldig van gedachten gewisseld: de gemeente geeft feedback op de opbouw van het omgevingsplan, het bureau kan (on)gevraagd meedenken over beleidsmatige input.

Dus: gemeente Meierijstad zorgt voor duidelijkheid over onderlinge verantwoordelijkheden, zowel binnen de gemeente als tussen de gemeente en het opdrachtnemend bureau. De gemeente is verantwoordelijk voor de beleidsmatige input en te maken inhoudelijke keuzes, het opdrachtnemend bureau verzorgt de technische en juridische verankering. Het gemeentelijk kernteam voor het omgevingsplan is de spil (voor afstemming) tussen beide sporen (technisch/juridisch en beleidsmatig).

Let wel: de beleidsmatige input komt voort uit eerdere fasen van de beleidscyclus, idealiter de omgevingsvisie en de programma's (in de overgangsfase ook sectorale beleidsnota's). Constateringen bij het opstellen van het omgevingsplan geven aanleiding de beleidscyclus een impuls te geven. Dit valt buiten het project omgevingsplan en gemeente wenst beleidsontwikkeling ook niet leidend te laten zijn voor het (meer technische) omgevingsplantraject. Anticiperend op (latere) doorwerking in het omgevingsplan kan wel een "checklist" worden meegegeven bij/voorafgaand aan de (door)ontwikkeling van beleid, zodat een correcte technische en juridische doorwerking in het omgevingsplan kan worden bespoedigd en beter geborgd.

(2) Begin met de basis, werk vanuit zekerheden

Ieder omgevingsplan (inclusief iedere wijziging van het tijdelijk deel) moet aan bepaalde voorwaarden voldoen, zoals de instructieregels uit hoofdstuk 5 van het Besluit kwaliteit leefomgeving, de instructieregels uit de van toepassing zijnde provinciale omgevingsverordening en de STOP/TPOD-standaarden. Daarnaast heeft de gemeente gedegen regels nodig voor wat betreft overgangsrecht en procedurele bepalingen.

Royal HaskoningDHV adviseert om met deze vaste onderdelen van het omgevingsplan te beginnen. Hiermee bouwt de gemeente aan een solide fundament voor het algehele omgevingsplan, maar legt zij tegelijkertijd een basis voor tussentijds noodzakelijke wijzigingen van het tijdelijk deel van het omgevingsplan (vanwege ontwikkelingen). Hiermee boekt de gemeente zowel op de korte als de lange termijn flinke winst, er is immers geen harmonisatie achteraf meer nodig.

Vervolgens is er een onderdeel van “relatieve zekerheden”, zijnde recente bestemmingsplannen waarin een adequate en actuele regeling is opgenomen ten aanzien van (bepaalde) activiteiten (in een bepaald gebied), verordeningen en actuele beleidsstukken van de gemeente. Deze kunnen inhoudelijk (vrijwel) 1-op-1 in het omgevingsplan worden overgezet door een opdrachtnemend bureau. De ambtelijke capaciteit die hiermee wordt bespaard, kan worden ingezet voor een inhoudelijke herziening van verouderde documenten, bijvoorbeeld oude bestemmingsregelingen ten aanzien van bepaalde activiteiten en/of gebieden en achterhaald beleid.

Dus: gemeente Meierijstad ontwikkelt het omgevingsplan vanuit wettelijke vereisten en beleidsmatige zekerheden. Dit geeft ruimte voor (parallele) beleidsinhoudelijke doorontwikkeling én geeft hiervoor de benodigde handvatten.

(3a) Houd het serviceniveau hoog in het vaandel: inzichtelijk omgevingsplan

Het omgevingsplan van rechtswege is op zichzelf geen fraai en overzichtelijk document. Gedurende de omzetting naar een volwaardig omgevingsplan, waarin de lokale regels voor de fysieke leefomgeving zijn geïntegreerd, zal de gemeente het omgevingsplan van rechtswege vermoedelijk al tussentijds moeten en/of willen wijzigen (of overrulen door middel van voorrangsregels in het nieuwe deel van het omgevingsplan). Bijvoorbeeld voor gebiedsontwikkelingen, of om opgestelde bouwstenen alvast vast te stellen ter vervanging van verouderde regels in het omgevingsplan van rechtswege. Voor zulke wijzigingen zijn in veel gevallen voorrangsregels nodig, waarmee het omgevingsplan nóg minder inzichtelijk wordt.

Daarom adviseert Royal HaskoningDHV om alleen tussentijdse wijzigingen door te voeren indien het écht noodzakelijk is. Daarnaast bevelen wij aan om eventuele voorrangsregels expliciet te maken. Dit geeft (enige) inzichtelijkheid richting de burger, maar versoepelt óók de integratie/harmonisatie achteraf omdat duidelijk is welke regels (op welke plek) kunnen vervallen.

Dus: gemeente Meierijstad beheert (tussentijdse) wijzigingen van het omgevingsplan zodanig dat deze bijdragen aan de inzichtelijkheid van het omgevingsplan.

(3b) Houd het serviceniveau hoog in het vaandel: veelvoorkomende activiteiten

Advies 2 luidt om met de zekerheden te beginnen en beleidsinhoudelijke (door)ontwikkeling op een ander spoor dan het omgevingsplan te doorlopen. Toch zijn er activiteiten waarvoor de gemeente momenteel een groot aantal vergunningaanvragen krijgt (vaak kruimelgevallen), waarbij in het overgrote merendeel van de gevallen ook daadwerkelijk een vergunning wordt verleend. Het omgevingsplan is een mooie kans om een verbeterslag aan te brengen en het aantal vergunningaanvragen terug te dringen, bijvoorbeeld door veel aangevraagde en vergunde activiteiten om te zetten in algemene regels waaraan moet worden voldaan.

Royal HaskoningDHV adviseert om, in afwijking van advies 2, deze activiteiten vroegtijdig te identificeren en te ontdekken of hiervoor alvast een nieuwe regeling mogelijk is.

Dus: gemeente Meierijstad gaat vroegtijdig aan de slag met het laaghangend fruit waarmee VTH gedurende de implementatiefase kan worden ontlast. RO en VTH maken hier samen werk van.

(4) Werk zeer zorgvuldig toe naar tussentijdse wijzigingen van het omgevingsplan

Aanvullend op bovenstaand advies wordt gemeente op het hart gedrukt om zeer zorgvuldig naar tussentijdse wijzigingen toe te werken. De juridische consequenties van een vergetelheid kunnen groot zijn, gegeven het “ja, mits-principe” van de Omgevingswet. Houd als gemeente daarom de regie in handen. Stel bovendien een set “basisregels” op, waarmee tussentijdse wijzigingen (thematisch of vanwege initiatieven) veilig kunnen worden ingepast.

Dus: gemeente Meierijstad wijzigt het omgevingsplan (van rechtswege) alleen tussentijds als dit inhoudelijk zinvol én juridisch verantwoord is.