



gemeente
Hoeksche Waard

Plan van aanpak transitiestrategie naar gebiedsdekkend Omgevingsplan Hoeksche Waard

Versie 1.0



November 2022

Meer dan waard.



Inhoud

1. Inleiding	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.
2. Beleidscyclus, ambitie- en programmaplan en kerninstrumenten	8
3. Overgangsfase	12
4. De basis op orde	13
5. Het gebiedsdekkend omgevingsplan opbouwen.....	16
6. Planning, capaciteit, financiën, communicatie en evaluatie	18
7. Conclusie	21



Leeswijzer

Voor u ligt een plan van aanpak om te komen tot een gebiedsdekkend omgevingsplan voor de Hoeksche Waard. Het omgevingsplan is 1 van de kerninstrumenten van de Omgevingswet. Elke gemeente is verplicht 1 omgevingsplan vast te stellen voor haar hele grondgebied. Dit moet op 1 januari 2030 af zijn. In hoofdstuk 1 van dit plan van aanpak schetsen we de aanleiding en het doel van het op te stellen gebiedsdekkend omgevingsplan. Hoofdstuk 2 duidt de positie van het omgevingsplan in de beleidscyclus zoals de Omgevingswet die beoogt. Hoofdstuk 3 en 4 geven inzicht in hoe we omgaan met nieuwe initiatieven en de voortgang van ontwikkelingen kunnen borgen in de periode tussen de inwerkingtreding van de Omgevingswet en het vaststellen van het gebiedsdekkend omgevingsplan. In hoofdstuk 5 en 6 vindt u ons voorstel van de aanpak om gefaseerd te komen tot het gebiedsdekkende omgevingsplan. Hierbij ligt in eerste instantie de focus op de periode tot en met 2026. De conclusie van onze aanpak vindt u in hoofdstuk 7.



1. Inleiding

Doel van dit plan van aanpak

Doel van dit plan van aanpak is om de praktijk een handleiding te bieden voor het invullen van een gebiedsdekkend omgevingsplan. Eerst moeten wij intern hiervoor de nodige voorbereidingen treffen. Hoe beginnen we? Welke vorm kiezen we? Welke procedures horen daarbij? Hoe organiseren we dit? Dit zijn allemaal vragen die we beantwoorden om inzichtelijk te maken wat het opstellen van het gebiedsdekkend omgevingsplan betekent voor onze organisatie en ons gemeentebestuur.

Bij de ontwikkeling van het omgevingsplan zijn er tal van aspecten die een rol spelen en elkaar beïnvloeden. Ook zijn er onzekerheden, onder andere doordat de Omgevingswet nog niet in werking is getreden. Aanscherping en bijstellingen zijn te verwachten, mede als gevolg van voortschrijdend inzicht en jurisprudentie die zal ontstaan. In deze context is het niet reëel, noch zinvol om een gedetailleerd plan van aanpak te maken voor de overgangsperiode tot 2030. Voorliggend plan van aanpak is daarom een aanpak op hoofdlijnen, met in eerste instantie een focus op de periode tot en met 2026. Met het einddoel helder voor ogen, zijn flexibiliteit en ruimte voor innovatie en lerend vermogen in de uitvoering wenselijk. Het monitoren en zo nodig bijstellen en aanscherpen van de aanpak zien wij dan ook als een continu proces. Het plan van aanpak is dan ook een dynamisch document dat wordt aangepast als daartoe aanleiding is.

Naar verwachting zal er een 2.0- versie van het plan van aanpak nodig zijn zodra de eerste ervaringen met de komende wijzigingen van het omgevingsplan en met het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) bekend zijn.

Aanleiding

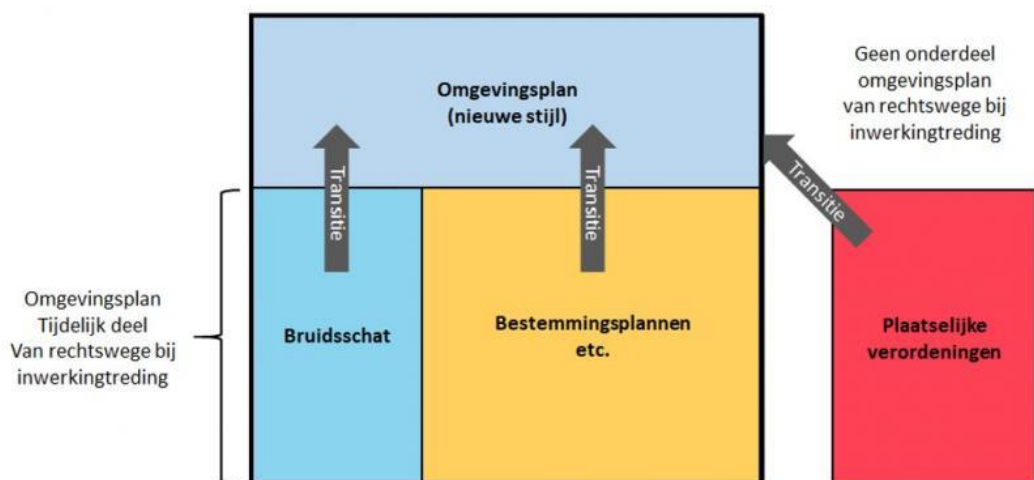
Als de Omgevingswet in werking treedt, geldt voor het hele grondgebied van de Hoeksche Waard van rechtswege één omgevingsplan. Dit is het tijdelijke omgevingsplan. Dit tijdelijke omgevingsplan bestaat uit de huidige bestemmingsplannen¹, enkele verordeningen² en regels die overgaan van het Rijk naar gemeenten (de bruidsschat³). Naast dit tijdelijke omgevingsplan blijven gemeentelijke verordeningen met regels voor de fysieke leefomgeving voorlopig bestaan. In de wettelijk bepaalde overgangsperiode tot 2030 moeten we het tijdelijke omgevingsplan gefaseerd omzetten naar een omgevingsplan dat voldoet aan de eisen van de Omgevingswet (omgevingsplan 'nieuwe stijl'). Hierin moeten we ook regels uit de gemeentelijke verordeningen met betrekking tot de fysieke leefomgeving integreren. Ook moeten we de bruidsschat vertalen naar ons gebiedsdekkende omgevingsplan. Dit in samenhang met het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) met regels van het Rijk waarvoor lokaal maatwerk niet gewenst is. Deze transitiefase vormt een behoorlijke opgave.

¹ Vastgestelde bestemmingsplannen en bestemmingsplannen die voor de datum van inwerkingtreding in ontwerp ter inzage zijn gelegd

² Erfgoedverordening, geurverordening en verordening afvoer van regen- en grondwater

³ Onder de Omgevingswet verhuist een aantal regels van het Rijk naar gemeenten en waterschappen. Dit heet ook wel 'de bruidsschat'.

Van tijdelijk omgevingsplan van rechtswege naar omgevingsplan nieuwe stijl

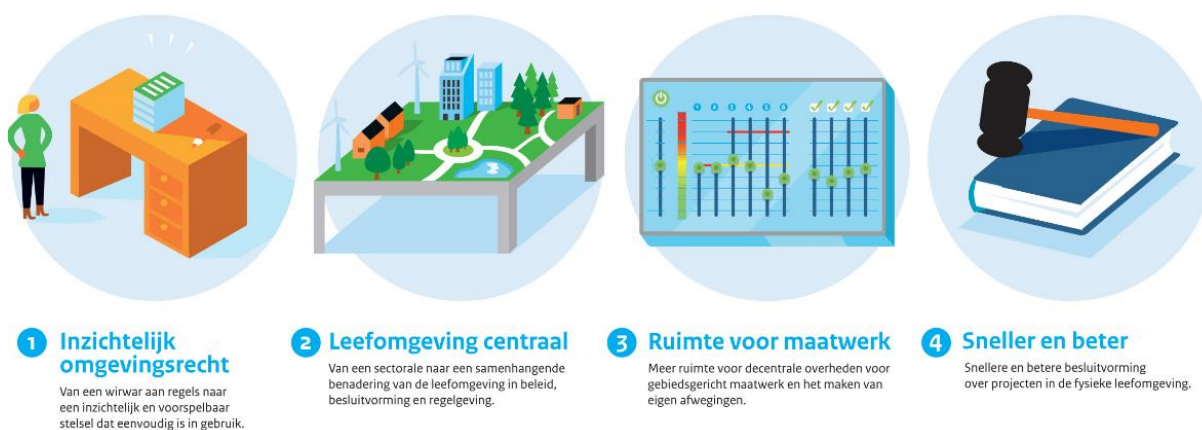


Het doel en de verbeterdoelen van de Omgevingswet

Het doel van de Omgevingswet is het bereiken van een balans tussen het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving:

- Beschermen: zorgen voor een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit en het bewaken hiervan.
- Benutten: gebruiken en verder ontwikkelen van de fysieke leefomgeving op basis van maatschappelijke behoeften.

De wetgever geeft de gemeente grote keuzevrijheid in de manier waarop ze het omgevingsplan gaat opstellen. Wel moet het omgevingsplan bijdragen aan de vier verbeterdoelen die het Rijk in de Omgevingswet gesteld heeft:



1. Het vergroten van de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht.
2. Het bewerkstelligen van een samenhangende benadering voor een veilige en gezonde fysieke leefomgeving (met een goede omgevingskwaliteit) in beleid, besluitvorming en regelgeving.
3. Het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte door een actieve en flexibele aanpak mogelijk te maken voor het bereiken van doelen voor de fysieke leefomgeving.
4. Het versnellen en verbeteren van besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving.



Nieuw in het omgevingsrecht is dat (positieve) gezondheid nu ook wettelijk is verankerd. Daarom moeten fysiek domein en sociaal domein goed samenwerken. Dit is eigenlijk ook logisch; mensen maken deel uit van de sociale leefomgeving (sociaal domein) en gebruiken de fysieke leefomgeving (fysiek domein). De kwaliteit van de fysieke leefomgeving is van invloed op gedragingen en gevoelens van mensen en dus relevant voor de sociale omgeving. Gedragingen van mensen zijn weer van invloed op de fysieke leefomgeving. Onderstaande boom geeft dit mooi weer.



De Omgevingswetboom

Sociale & fysieke domeinen



De boom is hier een metafoor van de leefomgeving. De fysieke leefomgeving is zichtbaar boven de grond. Die wordt gedragen door de niet-zichtbare boomwortels van de samenleving. Samen vormen zij 1 geheel dat niet zonder wisselwerking kan. Binnen onze organisatie wordt het belang van deze samenwerking tussen fysiek en sociaal domein (h)erkent. Bijvoorbeeld aan de omgevingstafel waar vertegenwoordigers uit het sociaal domein deelnemen bij het adviseren over nieuwe initiatieven. Ook bij het opstellen van het omgevingsplan zetten we deze samenwerking voort.



De opgave tot 2030

De Omgevingswet verplicht gemeenten om alle regels voor activiteiten in de fysieke leefomgeving bijeen te brengen in 1 document: Het gebiedsdekkende omgevingsplan. Dit betekent dat wij tijdens de overgangsperiode tot 2030 de volgende acties hebben:

- al onze bestemmingsplannen omzetten naar ruimtelijke regels in het omgevingsplan;
- alle gemeentelijke verordeningen omzetten naar regels in het omgevingsplan, voor zover die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving;
- de voormalige Rijksregels (de 'bruidsschat') omzetten naar regels in het gemeentelijke omgevingsplan;
- bestaande regels aanpassen zodat voldaan wordt aan instructies van het Rijk en de provincie⁴;
- bepalen wat wij verstaan onder gezondheidsbevordering en hoe wij dit kunnen vertalen naar het omgevingsplan;
- nieuwe regels opstellen die bijdragen aan de verbeterdoelen van de Omgevingswet;
- uitvoering geven aan onze omgevingsvisie voor de onderdelen die opgenomen moeten worden in het omgevingsplan;
- de balans vinden tussen beschermen en benutten.

Dit alles moeten we digitaal ontsluiten via het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO). Zodat dit raadpleegbaar wordt in het digitale Omgevingsloket.

Gevolgen uitstel datum inwerkingtreding

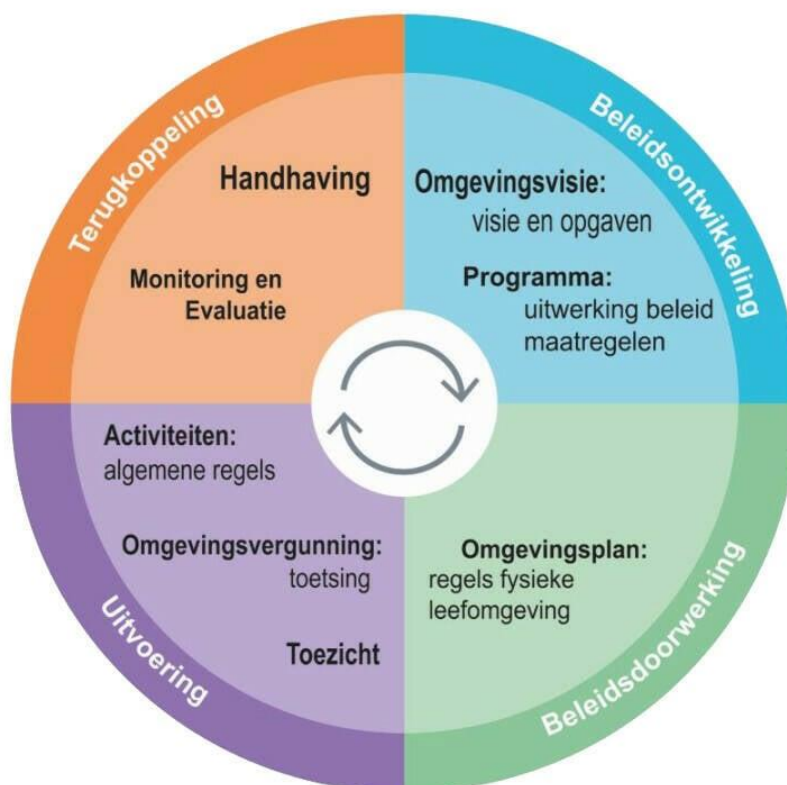
Zolang de Omgevingswet nog niet in werking is getreden, is er geen juridische grondslag om het omgevingsplan vast te stellen. Het is wel mogelijk en noodzakelijk om alvast te starten met de voorbereidingen in de vorm van de aanbesteding, de benodigde onderzoeken en eventuele beleidskeuzes. Ook participatie en het ter inzage leggen van het ontwerp omgevingsplan hoeven niet te wachten tot de Omgevingswet in werking is. Met het opschuiven van de datum van inwerkingtreding van de Omgevingswet is de overgangstermijn om het gebiedsdekkende omgevingsplan gereed te hebben niet uitgesteld. Juist daarom is het belangrijk dat we capaciteit en inzet zetten/hebben op dit proces.

⁴ Om het beleid van het Rijk en de provincie te laten doorwerken op het omgevingsplan krijgen Rijk en provincie de mogelijkheid om instructieregels op te stellen. Bijvoorbeeld de instructie van het Rijk dat er regels gesteld moeten worden met betrekking tot de hinder van bedrijven. Of regels in het belang van bescherming tegen overstroming.

2. Beleidscyclus, ambitie- en programmaplan en kerninstrumenten

De beleidscyclus onder de Omgevingswet

De Omgevingswet legt veel nadruk op de onderlinge samenhang van de kerninstrumenten. Daarbij gaat het zowel om inhoudelijke samenhang (integrale belangenafweging en verbrede reikwijdte) als om instrumentele samenhang ('instrumentenmix' inzetten om doelen te bereiken). Deze samenhang is/vormt een cyclus, zoals in onderstaande afbeelding is weergegeven.



De kerninstrumenten onder de Omgevingswet

Hieronder geven wij een nadere toelichting op de kerninstrumenten die deel uitmaken van de hiervoor genoemde 'instrumentenmix'.

Omgevingsvisie

Binnen de cyclus bevat de omgevingsvisie de ambities en de doelstellingen in de vorm van strategisch beleid. De omgevingsvisie gaat over de vraag 'Wat willen wij met onze fysieke leefomgeving?' en beschrijft de spreekwoordelijke stip op de horizon. Het hebben van een omgevingsvisie is onder de Omgevingswet verplicht. De gemeente Hoeksche Waard heeft een door de gemeenteraad vastgestelde omgevingsvisie. Deze omgevingsvisie is de beleidsmatige basis voor de overige kerninstrumenten van de Omgevingswet. Strategisch beleid alleen brengt nog geen verandering. Dit moet vervolgens worden uitgewerkt (beleidsdoorwerking) en uitgevoerd.



Programma

Die uitwerkingen kunnen in het systeem van de Omgevingswet onderdelen zijn van de omgevingsvisie of het kerninstrument (omgevings)programma. Dit kerninstrument is een nieuw instrument in de wereld van het omgevingsrecht. De programma's gaan vooral over de vraag 'Hoe gaan we de beleidsdoelen halen?'. Ze zijn bedoeld als operationele vertaling van de omgevingsvisie, thematisch of op gebiedsniveau. Hier hoort de vraag 'Wat doet de overheid en wat laten we over aan de samenleving?' bij. Het college van burgemeester en wethouders is bevoegd tot het vaststellen van de (omgevings)programma's.

Het begrip 'programma' kan verwarring oproepen omdat we in onze gemeente al programma's kennen, zoals de programma's Duurzaamheid en Inclusieve Samenleving. Bij een (omgevings)programma gaat het in algemene zin om een beleidsdocument dat de gemeente kan toepassen in verschillende fasen van de beleidscyclus.

Een programma in de zin van de Omgevingswet bevat 1 of meer van de volgende onderdelen:

- de uitwerking van het beleid voor ontwikkeling, gebruik, beheer, bescherming en behoud van de fysieke leefomgeving;
- maatregelen om aan omgevingswaarden te voldoen of om een of meer andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving te bereiken.

Als wij van plan zijn om zelf maatregelen te nemen over de uitvoering van een onderdeel van de fysieke leefomgeving, dan kunnen we dat opnemen in een programma. De algemene bevoegdheid op grond van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) om beleidsdocumenten of beleidsregels op te stellen, verdwijnt niet met de Omgevingswet. Bijvoorbeeld de nog vast te stellen 'Leidraad voor ontwikkeling Hoeksche Waard: Aan de slag met de omgevingsvisie'. Wel moet continu gekeken worden hoe dit zich verhoudt tot de beleidscyclus.

Op dit moment hebben wij nog geen programma's zoals deze straks bestaan als kerninstrument onder de Omgevingswet. Het hebben van dit instrument is ook niet wettelijk verplicht. Maar, om de genoemde 'kerninstrumentenmix' binnen de beleidscyclus goed in te zetten om onze doelen te bereiken, is het opstellen van programma's wel iets om in overweging te nemen. Een eerste programma zou het invullen van de ontwikkelbeelden (koers en richting) van de dorpen kunnen zijn, zoals beschreven onder 'Levendige dorpen' in het Collegeprogramma 2022-2026. Dit valt buiten de scope van dit plan van aanpak.

Omgevingsplan

Het omgevingsplan maakt onderdeel uit van de beleidscyclus zoals de Omgevingswet deze beoogt. In het omgevingsplan staan regels die het behalen van onze doelen voor het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde leefomgeving met een goede omgevingskwaliteit⁵ mogelijk maken. Het hebben van een gebiedsdekkend omgevingsplan is onder de Omgevingswet verplicht. De gemeenteraad is bevoegd om het omgevingsplan vast te stellen. Met uitzondering van de gevallen die de gemeenteraad delegeert aan het college⁶. Voorliggend plan van aanpak gaat over dit kerninstrument.

⁵ Maatschappelijke doelen van de Omgevingswet (artikel 1.3 Omgevingswet)

⁶ Raadsbesluit adviesrecht, participatie en delegatie d.d. 11 oktober 2022.



De beleidscyclus vraagt om reflectie op hoe wij werken. We zien de beleidscyclus als een proces voor het halen van onze doelen. Daar horen een cultuur en omgangsvormen bij, waarbij we mogen benoemen waar het fout gaat of waar het beter kan. Dit sluit aan bij onze (lerende) organisatieprincipes. Binnen deze beleidscyclus zijn de 'producten' omgevingsvisie en omgevingsplan zelf ook weer processen, omdat zij permanent actueel moeten zijn. Het zijn dus sturingsinstrumenten en niet zozeer plannen die een bepaald eindresultaat op een bepaalde datum aangeven. Mede hierom is dit plan van aanpak een dynamisch document.

Omgevingsvisie Hoeksche Waard

We beschikken al over 1 van de kerninstrumenten: een omgevingsvisie. In 2019 stelde onze gemeenteraad de 'Omgevingsvisie Hoeksche Waard; Dichtbij, in verbinding en met de omgeving' vast. Deze stelden we samen met ruim 200 betrokken inwoners, ondernemers en vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties op. In onze omgevingsvisie nodigen we initiatiefnemers uit om bij te dragen aan de Hoeksche Waard: aan onze maatschappelijke opgaven ('Hoeksche Werken') en de kwaliteiten van ons gebied ('Hoeksche Waarden'). Of initiatieven hieraan bijdragen, moeten we in onderlinge samenhang afwegen.



Onze Hoeksche Werken zijn:

- Vitale dorpen en een actieve samenleving;
- Duurzaam, energieneutraal en klimaatbestendig;
- Vitaal economisch klimaat;
- Bereikbaar, nabij en toegankelijk;
- Duurzame innovatieve landbouw.

De Hoeksche Waard is opgedeeld in 5 verschillende deelgebieden, de Hoeksche Waarden:

- Dorpse Trots;
- Natuurlijk!Verbonden;
- Hoeksche Delta/Hoeksche Oevers;
- Oudste Landen;
- Binnenpret.

Elk deelgebied kent haar eigen identiteit en waarden.



De omgevingsvisie is het fundament voor ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving en daarmee de eerste invulling van een kerninstrument van de Omgevingswet. De volgende stappen zijn eventueel een vertaling naar programma's in de zin van de Omgevingswet en het opstellen van een gebiedsdekkend omgevingsplan. Omdat dit laatste verplicht en een omvangrijk project is, gaan we hier als eerste mee aan de slag.

In het omgevingsplan werken we de omgevingsvisie verder uit tot juridische uitgangspunten. In de komende periode verwachten we ook invulling te geven aan programma's in de zin van de Omgevingswet. Deze moeten te zijner tijd verwerkt worden in het gebiedsdekkende omgevingsplan. Dit zijn parallelle sporen.

Het omgevingsplan voor de Hoeksche Waard moet een balans brengen in het bieden van gebruikruimte voor activiteiten binnen ons grondgebied en het beschermen van de omgeving voor zover deze activiteiten ten koste kunnen gaan van de Hoeksche Werken en Hoeksche Waarden.

Het omgevingsplan Hoeksche Waard

Het volgende kerninstrument waar wij mee aan de slag gaan is - zoals hierboven toegelicht - het omgevingsplan. Het omgevingsplan bevat regels die zorgen voor een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Hierbij houden we rekening met de opdrachten van Rijk en provincie. Ook vindt afstemming plaats op het beleid van het waterschap en onze andere ketenpartners. Een functie toedelen gebeurt in de omgevingsplanregels. In deze planregels kan de gemeente voor bepaalde activiteiten een omgevingsvergunning of melding voorschrijven. Ook kan de gemeente activiteiten – al dan niet onder bepaalde voorwaarden – vergunningsvrij maken. Of activiteiten juist helemaal verbieden.

In de huidige bestemmingsplannen staan regels voor een goede ruimtelijke ordening. In het toekomstig omgevingsplan gaat het niet alleen om een goede ruimtelijke ordening, maar staan alle regels voor een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit. Deze regels staan nu nog verspreid in bestemmingsplannen, verordeningen en rijksregels. Denk bijvoorbeeld aan het aanwijzen van een monument of een beschermd natuurgebied. Dit gebeurt onder de Omgevingswet niet meer met een apart besluit, maar in het omgevingsplan. Ook de benadering wordt anders. De functietoedeling gebeurt vanuit de kwaliteit of de gewenste kwaliteit van de locatie. Daar worden de passende functies bij gezocht, vanuit een integrale benadering.

Het omgevingsplan kan worden gewijzigd. Dit is een bevoegdheid van de gemeenteraad. Met uitzondering van de gevallen die de gemeenteraad delegeert aan het college⁷. De openbare voorbereidingsprocedure is op wijzigingen van het omgevingsplan van toepassing. Dit houdt in dat het ontwerp van het omgevingsplan 6 weken ter inzage moet worden gelegd, zodat er gelegenheid is tot het indienen van een zienswijze. Verder moet participatie plaatsvinden, passend bij de aard en omvang van de wijziging van het omgevingsplan. Tegen het besluit tot het vaststellen van een wijziging van het omgevingsplan staat beroep open bij de Raad van State. Deze procedure is hetzelfde als de huidige procedure om te komen tot een vigerend bestemmingsplan.

⁷ Raadsbesluit adviesrecht, participatie en delegatie d.d. 11 oktober 2022.



3. Overgangsfase

Van tijdelijk omgevingsplan naar omgevingsplan 'nieuwe stijl'

Als de Omgevingswet in werking treedt krijgen wij van rechtswege een tijdelijk omgevingsplan. Het tijdelijke omgevingsplan moet worden omgezet tot een gebiedsdekkend omgevingsplan voor de Hoeksche Waard. Dit omgevingsplan moet voldoen aan de regels en doelen van de Omgevingswet (omgevingsplan 'nieuwe stijl'). Ook moet het bijdragen aan onze eigen opgaven, doelen en ambities. Het omgevingsplan is de basis voor besluitvorming en vergunningverlening die gewenste ontwikkelingen gaat stimuleren en de fysieke leefomgeving beschermt. Om te komen tot een gebiedsdekkend omgevingsplan biedt de wetgever een overgangsfase tot 2030. Ondanks dat de datum van inwerkingtreding van de Omgevingswet al een aantal keer is opgeschoven, blijft de einddatum van 31 december 2029 vooralsnog staan.

Het opbouwen van het gebiedsdekkende omgevingsplan is een grote opgave. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en de VNG adviseren om dit stapsgewijs te doen. Bijvoorbeeld gebiedsgericht en/of thematisch. Om deze opgave vorm en richting te geven, stelden wij dit plan van aanpak voor de transitiestrategie op. Deze transitiestrategie geeft inzicht in hoe wij van het tijdelijk omgevingsplan komen tot een gebiedsdekkend omgevingsplan voor de Hoeksche Waard.

De tijdelijke situatie

Als de Omgevingswet in werking treedt moeten nieuwe initiatieven en vergunningaanvragen worden getoetst aan het tijdelijk omgevingsplan. De regels staan dan nog steeds op verschillende vindplaatsen. Bijvoorbeeld in het tijdelijk omgevingsplan en in onze gemeentelijke verordeningen. Deze regels worden ook niet allemaal op dezelfde manier digitaal ontsloten. Voor onze inwoners, onze dienstverlening, vergunningtoetsers en toezichthouders is dit geen ideale situatie. Vanuit dit opzicht is het van belang om de transitiefase zo kort mogelijk te houden. Aan de andere kant moeten wij ons ook realiseren dat het komen tot een gebiedsdekkend omgevingsplan een enorme opgave is waarbij zorgvuldigheid vereist is. Dit zal de nodige ambtelijke inzet vergen. Daarbij kunnen wijzigingen van het omgevingsplan zowel op ons eigen initiatief als op verzoek van initiatiefnemers opgesteld worden. Daarom is het belangrijk om eerst te zorgen dat we de basis op orde hebben. Hiertoe namen wij al een aantal stappen welke wij toelichten in het volgende hoofdstuk.



4. De basis op orde

Standaard omgevingsplan

Wij maken omgevingsplannen niet zelf. Deze opdrachten worden belegd bij hiertoe deskundige bureaus. Om ervoor te zorgen dat alle wijzigingen van het omgevingsplan door deze bureaus op een uniforme wijze worden opgesteld, schaften wij een standaard omgevingsplan aan. Dit is een format dat gebaseerd is op het 'casco omgevingsplan' dat de VNG opstelde. Het standaard omgevingsplan geeft de opzet en hoofdstukindeling aan van het omgevingsplan nieuwe stijl. Ook geeft het standaard omgevingsplan voorbeeldregels voor de inhoud van het omgevingsplan. Het bureau dat dit standaard omgevingsplan voor ons opstelde, verwerkte hierin ook al (beleidsneutraal) de bruidsschat en het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl). Deze standaard biedt een goede basis voor onszelf en voor de verschillende bureaus die wijzigingen van het omgevingsplan gaan opstellen.

Verordening fysieke leefomgeving

In het omgevingsplan moeten ook regels voor een gezonde en veilige fysieke leefomgeving komen. Die staan nu nog in verschillende gemeentelijke verordeningen. Bijvoorbeeld de Algemene Plaatselijke Verordening, de Afvalstoffenverordening en de Bomenverordening. Om de vertaling van deze regels naar het omgevingsplan makkelijker te maken, willen wij deze regels alvast beleidsneutraal bundelen op 1 vindplek. Dit wordt de 'Verordening fysieke leefomgeving Hoeksche Waard'. Deze verordening vervangt (een deel van) een aantal afzonderlijke verordeningen.

Eerst inventariseren we welke regels uit de verschillende verordeningen in deze Verordening fysieke leefomgeving opgenomen moeten, mogen of niet mogen worden. Daarna stellen wij de Verordening Fysieke Leefomgeving op, waarbij onze verordeningsregels alvast (beleidsneutraal) worden vertaald naar omgevingsplanregels.

De verordeningen waarvan regels overgaan naar de Verordening fysieke leefomgeving passen wij aan. Hierin blijven alleen nog de regels staan die niet overgaan naar de Verordening fysieke leefomgeving. Verordeningen die in zijn geheel overgaan naar de Verordening fysieke leefomgeving komen te vervallen. De raad beslist over het vaststellen, aanpassen en laten vervallen van de verordeningen.

Wij beschikken inmiddels over een standaard op basis waarvan we onze Verordening fysieke leefomgeving op gaan stellen. Deze format is gebaseerd op de structuur van het standaard omgevingsplan. Dit heeft als voordeel dat we deze verordening later 1-op-1 kunnen opnemen als regels in het omgevingsplan. Verordeningen die wij in onze gemeente hebben maar die niet in de standaard staan voegen we toe. Dit zijn de Havenbeheersverordening en de Leidingenverordening.

Ook worden de regels in de standaardverordening aangepast naar onze eigen verordeningsregels. Dit laatste is nodig omdat wij niet altijd de modelverordeningen van de VNG hebben overgenomen. Het eindresultaat is dat al onze verordeningsregels voor de fysieke leefomgeving in één verordening staan. Omdat het de structuur en terminologie van het omgevingsplan heeft, kan de Verordening fysieke leefomgeving te zijner tijd relatief eenvoudig worden vastgesteld als wijziging van het omgevingsplan. Verordeningsregels worden daardoor omgevingsplanregels.



Omdat de terminologie van de Verordening fysieke leefomgeving aansluit bij en anticipeert op de Omgevingswet (waaronder de bruidsschat), is het pas mogelijk om deze verordening vast te stellen als de Omgevingswet in werking treedt. Als de datum van inwerkingtreding opschuift passen wij onze planning hierop aan.

Samen met het standaard omgevingsplan biedt de Verordening fysieke leefomgeving initiatiefnemers en onszelf een goede basis en structuur voor het opstellen van wijzigingen van het omgevingsplan. De bundeling van alle verordeningsregels voor de fysieke leefomgeving maakt het overzichtelijker voor inwoners en onszelf, en zal de dienstverlening ten goede komen.

Digitale beschikbaarheid

Het omgevingsplan moet digitaal raadpleegbaar zijn. Hiervoor moe(s)ten alle gemeenten, ketenpartners en externe bureaus software aanschaffen. Wij kozen het programma RXBase. Deze software is inmiddels geïmplementeerd en getest. Net zoals wij zelf geen bestemmingsplannen opstellen (opstelden), worden ook wijzigingen van het omgevingsplan opgesteld door daartoe deskundige bureaus. Dit doen zij in opdracht van initiatiefnemers (gebiedsontwikkeling) en in opdracht van de gemeente (opbouwen en daarna actueel houden van het gebiedsdekkende omgevingsplan). De bureaus die deze opdracht krijgen, moeten gebruikmaken van ons standaard omgevingsplan. De wijzigingen moeten vervolgens in onze software worden gezet en gepubliceerd. Daarna zijn ze te raadplegen via het Digitaal Stelsel Omgevingswet op de website van het Omgevingsloket.

Toepasbare regels voor beslisbomen

Om de geldende wet- en regelgeving voor een bepaalde activiteit en werkingsgebied te ontsluiten, worden juridische regels vertaald naar zogeheten toepasbare regels. Toepasbare regels zijn dus de juridische regels die zijn omgezet naar begrijpelijke taal in een beslisboom in het Omgevingsloket. Door het beantwoorden van vragen komt een initiatiefnemer te weten of er voor het initiatief een vergunning gevraagd moet worden. En wat hij moet doen om een eventueel benodigde vergunning aan te vragen.

Voor de regels die overgaan van het Rijk naar gemeenten (de bruidsschat) zorgt het Rijk dat deze in het Omgevingsloket komen. Ditzelfde geldt voor de regels van het waterschap. Voor onze eigen regels zijn wij zelf verantwoordelijk. In het totaal gaat dit op dit moment om 83 regels. Denk bijvoorbeeld aan het kappen van een boom of het plaatsen van reclame. In onze software moeten wij zorgen dat een inwoner via het Omgevingsloket in begrijpelijke taal kan zien of hij hiervoor een vergunning nodig heeft. Om vervolgens te komen bij het juiste formulier waarmee hij deze vergunning kan aanvragen.

Het opstellen van toepasbare regels is niet verplicht. Wij zijn er al wel mee gestart. Want als wij dit niet doen, verschijnt op het scherm van de inwoner die wil weten of hij een vergunning nodig heeft de melding 'informeer bij uw gemeente'. Dit zou onze dienstverlening niet ten goede komen en een onnodige belasting op onze organisatie – bijvoorbeeld het Klantcontactcentrum – met zich meebrengen.

Het op te stellen gebiedsdekkend omgevingsplan kan leiden tot het aanpassen of uitbreiden van toepasbare regels.



Opleiding en training

De afgelopen 3 jaar boden wij tal van cursussen en trainingen aan om de organisatie voor te bereiden op de komst van de Omgevingswet. Dit waren zowel opleidingen over de theorie van de Omgevingswet als trainingen om ons de zogenaamde 'soft skills' bij te brengen die de Omgevingswet van ons vraagt.



5. Het gebiedsdekkend omgevingsplan opbouwen

Wijzigingen van het omgevingsplan op verzoek van derden

Eén van de doelen van de Omgevingswet is het verkorten van procedures. Daarom gaat de Omgevingswet ervan uit dat initiatiefnemers zullen kiezen voor het aanvragen van een omgevingsvergunning in plaats van het aanvragen van een wijziging van het omgevingsplan. Deze aanvraag omgevingsvergunning waarvoor moet worden afgeweken van het tijdelijk omgevingsplan wordt onder de Omgevingswet de BOPA: buitenplanse omgevingsactiviteit. Deze vergunning moet in een groot gedeelte van de aanvragen binnen 8 weken worden verleend of geweigerd. Voorwaarde voor het aanvragen van deze omgevingsvergunning is dat de initiatiefnemer een concreet en afgebakend (bouw)plan moet hebben.

In de praktijk is dit in de aanvraagfase niet altijd (al) het geval. Daarom zullen initiatiefnemers van met name grotere ontwikkelingen nog steeds een wijziging van het omgevingsplan aanvragen. Hiervoor dient het eerder genoemde standaard omgevingsplan als basis. Zo vormen deze wijzigingen voor bepaalde ontwikkelingen tegelijkertijd bouwstenen om te komen tot het gebiedsdekkende omgevingsplan.

Wijzigingen van het omgevingsplan op ons initiatief

Naast de hiervoor genoemde wijzigingen van het (tijdelijk) omgevingsplan op verzoek van initiatiefnemers, moeten wij ook zelf gefaseerd het gebiedsdekkende omgevingsplan opstellen. Hiervoor hebben we een combinatie van een gebiedsgerichte en thematische aanpak voor ogen.

Gebiedsgerichte aanpak

Per gebied worden alle regels uit de ter plaatse geldende bestemmingsplannen omgezet naar nieuwe juridische regels die passen binnen de opzet en inhoud van het omgevingsplan. Behalve het actualiseren, harmoniseren en herformuleren van bestaande regels moet ook nieuwe wet- en regelgeving op doorwerking naar het omgevingsplan worden beoordeeld. In onze situatie hebben we te maken met een groot aantal bestemmingsplannen van de 5 voormalige gemeenten. Hierin moet uniformiteit worden aangebracht.

Voor de gebiedsgerichte aanpak sluiten wij aan bij de deelgebieden zoals in de Omgevingsvisie Hoeksche Waard zijn bepaald. Dit betreft de volgende deelgebieden:

- Dorpse Trots;
- Natuurlijk!Verbonden;
- Hoeksche Delta/Hoeksche Oevers;
- Oudste Landen;
- Binnenpret;

In dit plan van aanpak stellen wij voor om als eerste gebiedsgerichte wijziging van het omgevingsplan het buitengebied te kiezen. Dit lichten wij in het volgend hoofdstuk toe.



Thematische aanpak

Met de thematische aanpak kunnen regels op een bepaald onderwerp worden gewijzigd voor het hele grondgebied van de gemeente. Voorbeelden van onderwerpen die we thematisch kunnen aanpakken zijn het parkeerbeleid en het aanwijzen van monumenten. Op hoofdlijnen stellen we de volgende thematische wijzigingen voor:

- Integratie van gemeentelijke verordeningen met regels voor de fysieke leefomgeving. Dit doen we door het vertalen van de nog op te stellen Verordening fysieke leefomgeving Hoeksche Waard naar het omgevingsplan;
- Integratie van gemeentelijk beleid, zoals het parkeerbeleid en evenementenbeleid;
- Integratie van de regels van de bruidsschat en het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl);
- Integratie van regelgeving die niet eerder vertaald kon worden naar het omgevingsplan ('veegsessie').

Elke thematische wijziging heeft betrekking op het gehele grondgebied van de gemeente (maar alleen op die locaties waarvoor de regels moeten gelden). De thematische wijzigingen kunnen parallel lopen aan gebiedsgerichte wijzigingen van het tijdelijk omgevingsplan. Tussentijds en in de toekomst kunnen naar behoefte andere thematische wijzigingen van het omgevingsplan plaatsvinden voor beleidsopgaven die juridische doorwerking moeten krijgen.

Periodieke wijziging van het omgevingsplan op basis van omgevingsactiviteit buitenplans afwijken

Tot slot geldt nog dat buitenplanse omgevingsvergunningen uiterlijk 5 jaar na een onherroepelijke omgevingsvergunning in het omgevingsplan moeten worden opgenomen. Ook deze periodieke 'veegsessie' draagt bij aan het opbouwen van ons gebiedsdekkende omgevingsplan.

Procesmatige uitgangspunten

Zoals we al eerder opmerkten, is het vullen van het gebiedsdekkende omgevingsplan een grote klus. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en de VNG adviseren om dit stapsgewijs aan te pakken. Bijvoorbeeld gebiedsgericht en/of thematisch. Met een gebiedsgerichte aanpak hebben wij ervaring opgedaan door het (laten) opstellen van een omgevingsplan voor Klaaswaal. De ervaringen die we tijdens deze pilot hebben opgedaan, deden ons besluiten dit omgevingsplan niet in procedure te brengen. In plaats daarvan gebruiken we het als oefenmateriaal om te leren werken aan een omgevingsplan. Ook biedt het ons gegevens om onze software (gedeeltelijk) mee te vullen en te testen zonder dat dit juridische consequenties heeft. Daarnaast is het omgevingsplan voor Klaaswaal een eerste basis om een realistisch plan van aanpak te kunnen maken. In dit plan van aanpak doen we een voorstel voor de volgende te nemen stappen.

In de wettelijk bepaalde overgangsperiode tot 2030 moet het tijdelijk omgevingsplan worden 'omgebouwd' tot een omgevingsplan 'nieuwe stijl'. Voor ons is dit tegelijk een gelegenheid om de verschillende (bestemmingsplan)regels van de voormalige gemeenten te harmoniseren. Daarbij integreren we ook de regels met betrekking tot de fysieke leefomgeving uit verordeningen, bruidsschat en Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl). Uitgangspunt is een stapsgewijze aanpak; gebiedsgericht en themagericht. Het gebiedsdekkende omgevingsplan wordt opgebouwd door wijzigingen op ons eigen initiatief en op basis van ontwikkelingen op verzoek van initiatiefnemers.



6. Planning, capaciteit, financiën, communicatie en evaluatie

Planning 1.0

De Omgevingswet biedt de mogelijkheid om tussen de datum van inwerkingtreding en 2030 te komen tot een gebiedsdekkend omgevingsplan. Gelet op de enorme transitie, de onvoorziene zaken waar we met dit nieuwe instrument tegenaan lopen en mede in combinatie met de vele andere ontwikkelingen die ook om capaciteit vragen, verwachten we dat we een groot deel van de beschikbare wettelijke periode nodig hebben. Op het moment van schrijven van dit plan van aanpak wordt de implementatie van de Omgevingswet in onze organisatie nog met een programmatische aanpak binnen het programmateam Omgevingswet opgepakt. Op een nog nader te bepalen moment worden de werkzaamheden rondom de Omgevingswet teruggelegd in de organisatielijn als regulier werk. Dat is ook een goed moment om dit plan van aanpak zo nodig bij te stellen en uit te breiden tot een 2.0-versie. Deze aanpassingen zullen we doen op basis van onze ervaringen, inzichten en de beschikbare capaciteit en middelen.

Gebiedsgerichte wijziging van het omgevingsplan

Als eerste gebiedsgerichte wijziging van het (tijdelijk) omgevingsplan stellen we voor een omgevingsplan op te (laten) stellen voor ons buitengebied. Dit houdt in dat we voor de deelgebieden Natuurlijk!Verbonden, Oudste Landen, Binnenpret en Hoeksche Delta/Hoeksche Oevers juridische regels gaan opstellen. Hiermee realiseren we al een groot deel van gebiedsdekkend omgevingsplan nieuwe stijl. Deze gebiedsgerichte wijziging geeft ons ook de mogelijkheid om de regels van de voormalige gemeentes te bezien en te uniformeren. Daarnaast is het een mooie gelegenheid om bestaande vraagstukken in ons buitengebied aan te pakken. Zoals het doorvertalen van het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NLPG). Verder biedt het ons ook de kans om in te spelen op de veranderende behoeften, doelen en problematiek in ons buitengebied. Bijvoorbeeld de energietransitie en klimaatverandering. En de behoefte aan beleid, bijvoorbeeld met betrekking vrijkomende agrarische bebouwing. Ook biedt het omgevingsplan voor het buitengebied de mogelijkheid om de (nog op te stellen) landbouwvisie en het (nog op te stellen) beleid voor multifunctionele landbouw te vertalen naar juridische regels en mogelijkheden.

Dit is een omvangrijk project en gaat enkele jaren in beslag nemen. Wij houden er rekening mee dat dit niet in de periode tot en met 2026 mee (waarop nu de focus ligt) wordt afgerond. Maar als we hier pas na 2026 mee beginnen, is dat te laat. Er zijn bureaus die hier ervaring mee hebben en ons hierin kunnen ondersteunen. Hiervoor starten wij een (meervoudig) aanbestedingstraject. Voor de aanpak van deze wijziging stellen we een projectplan op.

Parallel aan deze wijziging van het omgevingsplan kunnen andere wijzigingen van het omgevingsplan lopen. Dit kunnen wijzigingen op verzoek van initiatiefnemers zijn. Of thematische wijzigingen zoals het vertalen van de (nog op te stellen) Verordening fysieke leefomgeving naar omgevingsplanregels of het regelen van thema's zoals evenementen of terrassen.

Nadat we voor ons buitengebied een wijziging van het (tijdelijk) omgevingsplan hebben afgerond, resteert gebiedsgericht nog de wijziging van het omgevingsplan voor onze dorpen (deelgebied 'Dorpse Trots'). Hiervoor volgt later een plan van aanpak op basis van de op dat moment opgedane ervaringen en inzichten.



Globale planning komende jaren

We maakten een globale planning met een verdeling van procedures over komende jaren. In deze planning gaan we alleen uit van de benodigde stappen om de huidige regelgeving om te zetten naar een omgevingsplan dat voldoet aan de Omgevingswet. Omgevingsplanwijzigingen voor initiatieven (nieuwbouwplannen, duurzaamheidsmaatregelen, enzovoort) vallen onder de reguliere werkzaamheden van de lijnorganisatie.

Op basis van onze huidige inzichten maakten wij onderstaande planning.

Jaar (start)	Wijziging tijdelijk omgevingsplan naar gebiedsdekkend omgevingsplan
Q1 2023	Wijziging omgevingsplan voor ons buitengebied (deelgebieden 'Natuurlijk!Verbonden', 'Hoeksche Delta/Hoeksche Oevers' 'Oudste Landen' en 'Binnenpret',)
2023/2024	Wijziging omgevingsplan voor de integratie van de (nog op te stellen) Verordening fysieke leefomgeving
2023/2024	Wijziging omgevingsplan op basis van gemeentelijk beleid (nader te bepalen, te denken valt aan parkeren, evenementen, terrassen, cultureel erfgoed, enzovoort)
2025/2026	Wijziging omgevingsplan voor de integratie van de bruidsschatregels (komen beleidsneutraal automatisch over, afweging maken of wij hier lokale keuzes in kunnen en willen maken)
Na 2026	Nader te bepalen, onder andere uitwerken regels voor deelgebied 'Dorpse Trots'

Voorlopige planning met stapsgewijze aanpak

Mogelijk kan deze planning worden bijgesteld naarmate we meer kennis en ervaring opdoen met dit nieuwe juridische instrument. Ook kan deze planning wijzigen op basis van politiek-bestuurlijke keuzes, vraagstukken die op ons afkomen en/of voortschrijdend inzicht. Mede om deze reden is dit plan van aanpak, zoals al eerder aangegeven, een dynamisch document.

Capaciteit

De komst van de Omgevingswet met haar andere manier van werken vraagt van onze organisatie ook om onze huidige detailstructuur te bezien. Dit betreft de teams Omgeving (onderdeel Ruimtelijke Ordening) en het team Vergunningen Wabo. Samen met deze medewerkers bereiden we hierover een voorstel voor, dat het Directieteam en het college in het eerste kwartaal van 2023 ter besluitvorming krijgen aangeboden. In de motivering van dit voorstel en de gevraagde extra capaciteit houden we rekening met de werkzaamheden die horen bij het opstellen en actueel houden van het omgevingsplan voor ons grondgebied. De extra benodigde formatie die nodig is moet via de Perspectiefnota 2023 worden opgenomen voor de begroting 2024.

Naast deze aanpassing van de detailstructuur is de komende jaren een piekbelasting te verwachten om binnen de overgangstermijn te komen tot het gebiedsdekkend omgevingsplan. In 2023 blijft het Programmteam Omgevingswet in ieder geval nog in stand om de implementatie van de Omgevingswet binnen onze organisatie te begeleiden. Op een nader te bepalen moment worden de werkzaamheden met betrekking tot de Omgevingswet binnen de lijn van onze organisatie belegd.



Tot die tijd wordt een projectteam geïnstalleerd dat in ieder geval de werkzaamheden om te komen tot het gebiedsdekkend omgevingsplan tot 2026 trekt. En zorg draagt voor een vervolgprogramma en budget om te komen tot een volledig gebiedsdekkend omgevingsplan.

Dit projectteam bestaat in 2023 uit:

- Projectleider 0,8 fte;
- Senior beleidsmedewerker RO 1,0 fte;
- Juridisch adviseur 0,5 fte;
- Beleidsmedewerker ICT en inhoudelijk (VTH-)adviseur 0,5 fte;
- Adviseur Communicatie 0,2 fte;
- Ondersteunend medewerker 0,2 fte.

Deze capaciteit is voor 2023 geborgd. Naar behoefte wordt inzet vanuit de verschillende vakdisciplines (fysiek & sociaal domein) en onze uitvoeringsdiensten (Omgevingsdienst, Dienst Gezondheid & Jeugd, Veiligheidsregio) gevraagd.

Financiën

Om te komen tot het gebiedsdekkend omgevingsplan zijn voldoende middelen gereserveerd.

Communicatie

Voorlopig betreft dit vooral een intern proces. Communicatie binnen de organisatie vindt plaats via de reguliere kanalen zoals onze nieuwsbrief, de medewerkersbijeenkomsten en teamoverleggen. Het betrekken van ons bestuur gaat in eerste instantie via de stuurgroep Omgevingswet. Het omgevingsplan raakt alle portefeuilles. Daarom is het belangrijk om het (hele) college goed mee te nemen in dit proces. Het projectplan voor het omgevingsplan voor ons buitengebied wordt begin 2023 voor instemming aangeboden aan het college. De gemeenteraad betrekken wij in eerste instantie via de raadswerkgroep Omgevingswet. Afhankelijk van de fase van het proces, kiezen we samen met onze communicatieadviseur de best passende communicatiewijze. Wij hebben inmiddels een (landelijk) netwerk van enthousiaste Omgevingswet-deskundigen die wij kunnen inzetten om iedereen te informeren en motiveren. In het plan van aanpak voor het omgevingsplan voor ons buitengebied nemen we een communicatieparagraaf op hoe wij de communicatie voor deze (eerste) gebiedsgerichte wijziging van ons omgevingsplan willen vormgeven.

Evaluatie en monitoring

In de beleidscyclus van de Omgevingswet is het regelmatig evalueren en monitoren van (onder andere) de actualiteit en effectiviteit van de kerninstrumenten een doorlopend proces. Wij stellen voor om eind 2023 onze ervaringen en inzichten te evalueren. Op basis van deze evaluatie kunnen we dit plan van aanpak waar nodig actualiseren en uitbreiden.



7. Conclusie

In voorliggend document lichten wij uitgebreid toe wat het doel is van de Omgevingswet, welke beleidscyclus deze wet beoogt en wat de positie is van het omgevingsplan hierin is. Om er voor te zorgen dat wij na de datum van inwerkingtreding van de Omgevingswet het tijdelijk omgevingsplan kunnen wijzigen, schaffen wij een standaard omgevingsplan (format) en de benodigde software aan. Hiermee borgen we de voortgang van ontwikkelingen in de periode tussen de inwerkingtreding van de Omgevingswet en het vaststellen van het gebiedsdekkend omgevingsplan

Als tussenstap naar het gebiedsdekkend omgevingsplan stellen we een Verordening Fysieke Leefomgeving op. Hierin komen beleidsneutraal alle regels voor de fysieke leefomgeving die nu nog verspreid staan in verschillende gemeentelijke verordeningen. Deze Verordening Fysieke Leefomgeving maken we in de structuur van het omgevingsplan. Zodat deze verordening te zijner tijd relatief eenvoudig als wijziging van het omgevingsplan kan worden vastgesteld.

Ten behoeve van onze dienstverlening stellen we digitale beslisbomen op. Dit zijn zogenaamde 'Toepasbare Regels'. Deze beslisbomen helpen onze inwoners om via het Omgevingsloket te zien of ze voor hun activiteit wel of niet een vergunning nodig hebben. En hoe ze die dan aan moeten vragen.

Het gebiedsdekkend omgevingsplan wordt stapsgewijs opgebouwd. Als eerste stap die wij als gemeente willen zetten stellen wij voor een omgevingsplan op te (laten) stellen voor ons buitengebied. Hiermee realiseren we al een groot deel van gebiedsdekkend omgevingsplan 'nieuwe stijl'. Deze gebiedsgerichte wijziging geeft ons ook de mogelijkheid om de regels van de voormalige gemeentes te uniformeren. Daarnaast is het een mooie gelegenheid om bestaande vraagstukken in ons buitengebied aan te pakken. Verder biedt het ons ook de kans om in te spelen op de veranderende behoeften, doelen en problematiek in ons buitengebied.

Naast deze gebiedsgerichte wijziging van het omgevingsplan gaan wij de komende jaren het gebiedsdekkend omgevingsplan ook thematisch opbouwen. Het vertalen van de (op te stellen) Verordening fysieke leefomgeving naar regels in het gebiedsdekkend omgevingsplan is hiervan een voorbeeld.

Niet alleen op ons eigen initiatief gaan het gebiedsdekkend omgevingsplan opbouwen, dit gaat ook gebeuren op verzoek van initiatiefnemers in het kader van gebiedsontwikkeling. Het standaard omgevingsplan en onze software bieden initiatiefnemers de mogelijkheid om wijzigingen van het omgevingsplan op een uniforme wijze op te bouwen.

Met het in dit document voorgestelde plan van aanpak zetten wij de eerste stappen om te komen tot ons gebiedsdekkend omgevingsplan. Hierbij leggen wij op dit moment de focus op de periode tot en met 2026. Naar verwachting zal er een 2.0- versie van het plan van aanpak nodig zijn zodra de eerste ervaringen met de komende wijzigingen van het omgevingsplan en met het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) bekend zijn.